УЧЕБНЫЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ТЕМЕ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(комментарии к ФЗ №7 «Закон об охране окружающей среды)

Реформы начала XXI века в России продемонстрировали динамичность изменений в общественном строе и законодательстве нашей страны, что и обусловило необходимость подготовки настоящего комментария. Его актуальность объясняется тем, что в условиях построения в России рыночной экономики нередко вопросы охраны окружающей среды и защиты прав граждан на ее благоприятное качество остаются без должного внимания. Мы полагаем, что тому есть несколько объективных и субъективных причин. Действительно, охрана окружающей среды (в отличие от разработки природных ресурсов) является процессом финансово затратным, а в условиях слабого наполнения доходной части бюджетов всех уровней, и, как следствие, установления режима жесткой экономии государственных средств, проблема обеспечения благоприятного качества окружающей среды нередко остается без должного внимания представителей органов власти всех уровней.

Не менее важной (но уже субъективной) причиной сложившейся экологической обстановки является низкий уровень эколого-правовой культуры, как граждан, так и представителей органов власти. Это приводит к тому, что граждане не знают о своих конституционных правах, а представители власти - не принимают мер по надлежащей охране природы либо выносят решения по делам о возмещении экологического вреда или приостановлении экологически вредной хозяйственной деятельности не в пользу общественности.

В итоге экологическая обстановка на территории России остается напряженной. Основными экологическими проблемами по-прежнему являются: загрязнение водных объектов (Поволжье, Урал, Кузбасс, Северный Кавказ); загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий (гг. Норильск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Новокузнецк, Череповец и др.); постоянно увеличивающееся количество отходов производства и потребления, в том числе токсичных (Московская, Кемеровская, Тюменская области); загрязнение почв, опустынивание и деградация растительного покрова в ряде регионов, сокращение видового состава флоры и фауны. Особенно неблагополучно состояние окружающей среды в бассейне реки Волги.

Вступление в силу Закона РФ "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. вопреки ожиданиям не приблизило нас к решению одной из глобальных проблем человечества - экологической проблемы. Несмотря на сохранение и даже некоторое дальнейшее развитие оправдавших себя институтов (особо охраняемые природные территории, нормирование, требования в отдельных сферах деятельности и пр.), данный Закон страдает декларативностью, терминологической путаницей, а также и по ряду других параметров проигрывает своей предыдущей версии (например, в части экономических гарантий охраны окружающей среды). Поэтому и ранее, и в будущем трудно ожидать усиления гарантий экологических прав граждан России.

При подготовке комментария авторы пытались дать ответы на многие дискуссионные вопросы, на которые наука и практика пока не содержат ответа. При этом широко использовались не только положения федеральных нормативно-правовых актов, но и законодательство субъектов РФ, поскольку экологическое законодательство отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (см. ст. 72 Конституции России), а также анализ материалов судебной практики.

Представляется, что данный комментарий будет интересен не только юристам, но и всем заинтересованным читателям. Несмотря на сложность и высокую теоретическую значимость многих рассмотренных ниже проблем, авторы старались не углубляться в сложные теоретические вопросы экологического права, а сохранить понятный и доходчивый стиль изложения материала, так необходимый при комментировании законодательства.

Главной задачей авторского коллектива было показать системность экологического законодательства, поскольку именно в этом - залог глубокого осмысления механизма реализации норм экологического права. В комментарии представлено взаимодействие норм различных отраслей права, участвующих в обеспечении качества окружающей среды.

Не все комментарии к статьям получились равноценными как по объему, так и по качеству. Многие статьи прошли проверку практикой, неоднократно являлись предметом научных дискуссий и потому авторы имели возможность дать подробный анализ их положений. Однако Закон содержит и другие статьи, которые в силу своей излишней декларативности либо в виду отсутствия предполагаемых комментируемым Законом иных нормативно-правовых актов, являются фактически недействующими.

Следует напомнить, что Комментарий не имеет обязательной силы и носит рекомендательный, научный характер, а его значение и практическая ценность зависят от убедительности и доказательности позиций авторов по ряду дискуссионных вопросов. И один, пусть даже самый хороший, комментарий не сможет превратить поток жалоб населения о "плохой экологии" в поток судебных исков, как это происходит в европейских государствах. Однако если его читатели поймут, что проблема обеспечения экологического благополучия зависит и от них самих, что должностные лица либо природопользователи, нарушающие требования экологического законодательства, могут быть привлечены к ответственности, - значит, работа авторского коллектива достигла поставленной цели.

Анисимов А.П.,

доктор юридических наук

**Глава I. Общие положения**

Статья 1. Основные понятия

1. В комментируемой статье предложен обширный перечень понятий, используемых в настоящем Федеральном законе. Юридический смысл дефиниций заключается в том, что данные понятия должны трактоваться при реализации закона строго в том значении, которое придается им в данной статье. Кроме того, по общему правилу, именно это значение должно вкладываться в соответствующие термины и в том случае, когда они встречаются в иных законах или подзаконных актах, если только в самом нормативном акте не дается иное определение.

Понятийный аппарат закона представляет собой сложную систему, в которой все термины тесно взаимосвязаны, каждый из них интерпретируется с обязательным учетом всех остальных. Начальным звеном в этой терминологической цепочке можно считать понятие "природный объект".

Природный объект представлен тремя разновидностями. Во-первых, это естественная экологическая система, которая обладает следующими свойствами: а) объективно существующая часть природной среды; б) имеет определенные пространственно-территориальные границы; в) состоит из живых и неживых элементов; г) эти элементы обмениваются веществом и энергией, тем самым представляя собой функциональное целое. Таким образом, экологическая система - это единство среды обитания и населяющих ее организмов, обладающее некоторой самостоятельностью по отношению к окружающему миру, имеющее устойчивые внутренние связи.

Во-вторых, к природным объектам относится природный ландшафт. Если экосистема - часть природной среды, то ландшафт определяется более конкретно: это особая территория, основное качество которой заключается в том, что она не претерпела изменений в результате антропогенного воздействия и сохранилась в своем естественном виде. Природный ландшафт, кроме того, характеризуется целостным сочетанием таких характеристик, как рельеф местности, почва, растительность, сформировавшихся под влиянием общих климатических условий. В-третьих, природным объектом является и каждый отдельный элемент экологической системы или природного ландшафта, сохранивший свои изначальные природные свойства, то есть не преобразованный деятельностью человека. Законом также вводится понятие природного комплекса, который представляет собой более сложное образование - совокупность нескольких природных объектов, которые объединены между собой пространственно (своим местонахождением), а также естественной функциональной связью и взаимодействием.

Производным от природного объекта явлением выступает природно-антропогенный объект. Если природный объект полностью сохраняет свои естественные характеристики, то природно-антропогенный объект затронут деятельностью человека. Здесь также выделяются две разновидности. Во-первых, это может быть природный объект, который в той или иной форме подвергся изменениям в ходе хозяйственной или иной деятельности человека. Во-вторых, это может быть объект, обладающий свойствами природного объекта, но имеющий искусственное происхождение, то есть специально созданный человеком в своих целях, как правило, имеющий рекреационное назначение (т.е. служащий для организации отдыха) или предназначенный для природоохранных целей. Примерами таких природно-антропогенных объектов могут быть водохранилища, зеленые насаждения и т.п.

Наконец, антропогенный объект - это такой объект, который создан человеком для удовлетворения своих потребностей и, в отличие от природно-антропогенных объектов, он не обладает природными свойствами.

На этой основе закон дает определения окружающей среды и природной среды. Окружающая среда представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Под компонентами природной среды понимаются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Иными словами, компоненты природной среды - это ее основные, укрупненные составляющие.

Природная среда, или природа, включает в себя компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты. Таким образом, это более узкое понятие, чем окружающая среда, поскольку за его рамки выведены антропогенные объекты. Следовательно, в природную среду входят лишь такие объекты, которые обладают естественными природными свойствами, будь эти свойства сохранены в неприкосновенности, в остаточном виде либо привнесены усилиями самого человека. Объекты и явления, носящие чисто антропогенный (технический, потребительский и т.п.) характер, являются частью окружающей среды, но исключены из состава природной среды.

2. Дальнейший терминологический словарь закона в значительной мере вращается вокруг понятия окружающей среды. Так, заглавный термин "охрана окружающей среды" определяется как деятельность, проводимая по следующим направлениям: а) сохранение и восстановление природной среды, б) рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, в) предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; г) ликвидация последствий такого воздействия. Охрана окружающей среды, таким образом, выделяется лишь по своему содержанию, а не по субъектам, которыми могут быть не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и общественные и иные некоммерческие объединения, любые юридические и физические лица. Синонимом охраны окружающей среды, в соответствии с законом, является понятие "природоохранная деятельность".

Важной характеристикой является качество окружающей среды - это ее состояние, оцениваемое с точки зрения физических (температура, радиация), химических (состав элементов, доля различных веществ), биологических (наличие микроорганизмов) и иных показателей, используемых по отдельности либо в комплексе. Благоприятной окружающая среда является в том случае, если ее качество создает условия для устойчивого функционирования природных и природно-антропогенных объектов (закон отдельно называет здесь естественные экологические системы, но в этом нет нужды, так как они представляют собой вид природных объектов). Устойчивое функционирование предполагает, что природные и природно-антропогенные объекты сохраняют свои основные качества и существуют в режиме, максимально приближенном к естественной среде обитания, ведут нормальную жизнедеятельность, их потребности в достаточной степени обеспечиваются, присутствуют возможности для развития и нет угрозы уничтожения или повреждения.

Под природными ресурсами закон понимает компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Таким образом, не требуется фактического использования каких-либо природных объектов, чтобы их можно было относить к природным ресурсам, достаточно того, чтобы они обладали определенными полезными свойствами, которые могут представлять интерес для производственной деятельности или прямого потребления. Использование природных ресурсов - эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. Использование означает извлечение из природных ресурсов их полезных свойств.

3. Следующий терминологический блок связан с ограничениями негативного воздействия на окружающую среду. Это такое воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Загрязнение окружающей среды определяется как поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, источником может быть как определенная субстанция, так и иной вид воздействия (шумовое, тепловое, радиационное), а опасность для окружающей среды может быть обусловлена не только вредоносными свойствами самого источника, но и объемом воздействия, превышающим нормальный, или попаданием относительно безвредного вещества в неподходящую для него среду.

Своеобразна законодательная трактовка загрязняющего вещества: таковым признается вещество (смесь веществ), которое не только обладает вредными для окружающей среды свойствами, но еще и превышает по своему количеству или концентрации установленные для данной группы веществ нормативы воздействия на окружающую среду (т.е. данное понятие имеет и качественное, и количественное содержание).

Обширен терминологический ряд, касающийся нормирования в сфере окружающей среды. Родовым понятием здесь является норматив в области охраны окружающей среды, или природоохранный норматив. Это установленные в соответствующем порядке нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. Норматив в данном случае подразумевает четко определенный количественный порог, переход которого представляет опасность для окружающей среды.

Два основных вида природоохранных нормативов - нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Нормативы качества окружающей среды представляют собой такие измеримые, исчислимые характеристика окружающей среды, которые обеспечивают ее благоприятное состояние. Нормативы качества устанавливаются в виде физических, химических, биологических и других показателей окружающей среды. Нормативы допустимого воздействия - это требования уже не к самой окружающей среде, а к деятельности человека, оказывающей влияние на окружающую среду; это ограничения, налагаемые на источники антропогенного воздействия, с целью соблюдения нормативов качества.

Далее в законе предложен более развернутый, детализированный перечень природоохранных нормативов. В частности, в числе нормативов допустимого воздействия выделяется такой вид, как нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду - это такие нормативы, которые выражают величину допустимого суммарного воздействия всех источников на окружающую среду или отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий или акваторий. Еще один вид нормативов этой же категории - нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, которые выражаются в показателях массы данных веществ или микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от тех или иных источников, с учетом технологических нормативов. Технологические нормативы, в свою очередь, - такие нормативы, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования, причем особенность их состоит в том, что рассчитываются они на единицу выпускаемой продукции.

К нормативам качества окружающей среды, в свою очередь, относятся нормативы предельно допустимых концентраций, т.е. показатели максимально допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде. Другая разновидность - нормативы допустимых физических воздействий, отражающие уровни допустимого воздействия тех или физических факторов на окружающую среду, при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды. Особую группу ограничений составляют лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, отличительная черта которых заключается в том, что они устанавливаются на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, и выступают средством соблюдения нормативов в области охраны окружающей среды.

4. Последний тематический цикл терминов, определяемых в законе, связан с проблемами государственного контроля и обеспечения экологической безопасности. Так, оценка воздействия на окружающую среду - это особая деятельность по выявлению, анализу и учету последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности; по результатам такой оценки принимается решение о возможности или невозможности осуществления соответствующей деятельности, в зависимости от того, каким по характеру и масштабу будет воздействие этой деятельности на состояние окружающей среды. Как видно из законодательного определения, во внимание принимаются не только прямые, но также косвенные и иные последствия намечаемой деятельности (хотя и не совсем ясно, какими еще могут быть последствия, помимо прямых и косвенных).

От оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) следует отличать мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг), который включает систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценку и прогноз изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

До 1 января 2007 г. ОВОС понималась, прежде всего, как процедура, предшествующая государственной экологической экспертизе. С 2007 г. и по настоящий момент в отношении объектов капитального строительства, в том числе особо опасных объектов, проводится единая государственная экспертиза в соответствии с градостроительным законодательством, в ходе которой проектная документация проверяется и на соответствие экологическим требованиям. Правовыми основаниями для проведения ОВОС в целях государственной экспертизы являются ст. 49 ГрадК РФ, называющая в числе обязательных документов, предоставляемых на экспертизу план мероприятий по охране окружающей среды (ПМООС), и Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию", определяющее, что ОВОС объекта капитального строительства является составной частью ПМООС.

Разница между ОВОС и экологическим мониторингом заключается, во-первых, в направленности (ОВОС призвана определить последствия конкретного вида планируемой деятельности, мониторинг охватывает состояние окружающей среды в целом), во-вторых, в юридических последствиях (ОВОС служит непосредственным основанием для принятия решения о возможности ведения намечаемой деятельности; мониторинг же предназначен для сбора информации, которая может быть использована в самых различных целях). В составе мониторинга окружающей среды выделяется государственный экологический мониторинг, субъектом которого может выступать лишь федеральный или региональный орган государственной власти.

Еще один смежный вид деятельности - контроль в области охраны окружающей среды, или экологический контроль. Эта деятельность носит скорее правоохранительный характер и представляет собой совокупность мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды. Требования в области охраны окружающей среды (природоохранные требования) - это юридически обязательные условия, предъявляемые законодательством и иными нормативными актами к хозяйственной и иной деятельности с целью охраны окружающей среды.

Наконец, экологический аудит - особый вид оценки соблюдения природоохранных требований, которому свойственны следующие черты: а) независимость (т.е. проводится какими-либо сторонними субъектами, специализирующимися на аудиторской деятельности и привлекаемых отдельно для каждого случая); б) комплексность (т.е. системный характер, оценка всех существующих аспектов хозяйственной деятельности с экологической точки зрения); в) документированность (результаты аудита выражаются в мотивированном заключении или акте, где описываются объекты проверки, ее ход и результаты); г) наличие практических рекомендаций по итогам проверки.

Таким образом, в законе содержится определение четырех различных видов оценки состояния окружающей среды: ОВОС, экологического мониторинга, экологического контроля и экологического аудита. Достаточно четко указаны критерии их разграничения. Следует заметить, что понятие экологического аудита в законе более не употребляется; наряду с этим, по непонятным причинам в статье не дается определения экологической экспертизы.

Закон разъясняет и такое понятие, как "наилучшая существующая технология". Такая технология обладает следующими характеристиками: а) она базируется на последних, наиболее совершенных научных разработках; б) предусматривает реальное снижение негативного воздействия технологических процессов на состояние окружающей среды; в) имеет определенный срок применения с учетом социально-экономических факторов.

К сожалению, крайне неточно и заслуживает серьезной критики предложенное в законе определение экологического вреда как негативного изменения окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшего за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. В частности, из данного определения следует, что ухудшение состояния окружающей среды, не принявшее таких крайних форм, как деградация или истощение, с точки зрения закона вообще не носит характера экологического вреда. Как представляется, в действительности экологическим вредом должно считаться любое загрязнение окружающей среды, которое привело к негативному изменению ее состояния, нарушило функционирование природных или природно-антропогенных объектов; деградация экологической системы или истощение природных ресурсов - не единственные, а лишь самые тяжкие проявления такого вреда.

Законом определяется также понятие экологического риска. Экологический риск - вероятность наступления такого события, которое окажет неблагоприятное воздействие на природную среду; такое событие может быть связано с осуществлением хозяйственной или иной деятельности (например, сверхнормативные выбросы) либо иметь характер чрезвычайной ситуации природного или техногенного происхождения. Риск - это не абстрактная возможность, а реальная вероятность, которая может быть спрогнозирована и рассчитана с точки зрения сроков, потенциальных последствий, путей предотвращения и ликвидации, и т.п.

Завершается статья определением экологической безопасности. Экологическая безопасность - своего рода конечная цель природоохранной деятельности, желаемый результат всех мероприятий по охране окружающей среды. Это состояние защищенности природной среды, а как следствие - экологических интересов личности, от любых негативных воздействий, будь то со стороны хозяйственной деятельности или вследствие чрезвычайных ситуаций. Понятие экологической безопасности дает юридический критерий для обобщенной оценки тех или иных реальных ситуаций, имеющих отношение к окружающей среде или ее отдельным элементам. Помимо экологической безопасности в законодательстве предусматривается обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов, радиационной безопасности, а также безопасности гидротехнических сооружений.

Согласно ст. 1 Закона о промышленной безопасности, промышленная безопасность опасных производственных объектов означает состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий. Определение радиационной безопасности закреплено в Законе о радиационной безопасности. Данный вид безопасности понимается как "состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для здоровья воздействия ионизирующего излучения".

Безопасность гидротехнических сооружений представляет собой свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйствующих объектов (ст. 3 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).

Указанные виды безопасности с одной стороны, нельзя рассматривать как виды экологической безопасности, поскольку объекты их регулирования выходят за рамки обеспечения экологической безопасности. Например, содержание промышленной безопасности включает в себя соблюдение, помимо экологических требований, правил по охране труда, а также различных нормативов по эксплуатации производственного оборудования.

С другой стороны, нельзя не признать, что сферы действия рассматриваемых видов безопасности во многом схожи. Можно констатировать, что они соприкасаются в области обеспечения требований по охране окружающей среды, а также по основной их цели, которой является защита человека от негативного антропогенного воздействия (о соотношении экологической и радиационной безопасности см. [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_48) к ст. 48).

Статья 2. Законодательство в области охраны окружающей среды

1. В комментируемой статье определена структура и состав российского законодательства в области охраны окружающей среды. В самом общем виде систему экологического законодательства можно представить, проведя классификацию всех источников права по юридической силе. В основу нормативно-правового регулирования вопросов охраны окружающей среды должны быть положены положения Конституции Российской Федерации.

Основополагающая роль Конституции Российской Федерации предопределена тем, что в ней заложены основы правовой системы, основы организации и пределы государственной власти, закреплены права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты. Положения Конституции РФ устанавливают основополагающие экологические права и свободы человека, его обязанности по охране природы, закрепляют основы права собственности на природные ресурсы, определяют предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ в рассматриваемой сфере.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории России. Данная статья устанавливает возможность нахождения земли и других природных ресурсов в частной, государственной и иных формах собственности.

В ст. 42 Конституции РФ, по сути, определена основная цель охраны природы и экологической политики России, которой является обеспечение благоприятной для человека окружающей среды. В соответствии со ст. 1 комментируемого закона под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. К основным конституционным экологическим правам, помимо права на благоприятную окружающую среду, относятся право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

Данные положения, во многом являются декларативными, что проявляется в отсутствии государственных гарантий их применения, и, как следствие, механизм реализации основных экологических прав является неэффективным. Например, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды не обеспечивается должным образом. Отнесение данного права к основным правам человека отнюдь не означает, что сведения о состоянии окружающей среды, ее загрязнении предоставляются юридическим и физическим лицам бесплатно. Напротив, действующее законодательство фактически закрепляет платность сведений о состоянии окружающей среды для большинства пользователей (потребителей) информации.

Другой проблемой является механизм реализации права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением. В России исключением из общих правил возмещения вреда здоровью, предусмотренных действующим гражданским законодательством, являются выплаты гражданам, пострадавшим от экологических бедствий. По сложившейся практике в случаях крупных индустриальных аварий, чрезвычайных ситуаций, повлекших жертвы или массовые заболевания людей, утрату имущества или опасное повреждение природных объектов на значительной территории потерпевшим выплачиваются фиксированные суммы в счет компенсации из государственных средств или предоставляются социальные льготы. Еще одним свидетельством неэффективности механизма реализации права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, является необходимость доказывания потерпевшим лицом причинно-следственной связи между деянием и наступившими вредными последствиями, что представляет значительную трудность и противоречит основополагающему принципу презумпции экологической опасности хозяйственной деятельности.

В ст. 58 Конституции РФ закрепляется обязанность каждого по охране природы и бережного отношения к природным богатствам. Такая конституционная обязанность выражается в соблюдении природоохранных нормативов и требований природоохранного законодательства, принятии участия в природоохранных мероприятиях, повышении уровня экологического образования, воспитания и экологической культуры.

Несколько более проблематичным является вопрос о соотношении федерального и регионального уровней законодательства об охране окружающей среды. В соответствии с п. "д" ч. 1 ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относится природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры. Пункт "к" ст. 72 Конституции относит к предметам совместного ведения земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Это означает, что субъект РФ вправе издавать собственные законы в сфере экологии, которые по своему содержанию должны соответствовать нормам федерального уровня. В случае же, если по какому-то вопросу федеральное законодательное регулирование отсутствует, субъект федерации может осуществлять так называемое "опережающее правотворчество", то есть самостоятельно устанавливать правовые нормы, которые затем, в случае принятия соответствующего федерального закона, должны быть приведены с ним в соответствие.

К предметам совместного ведения относятся также административное и административно-процессуальное законодательство. Следовательно, в субъектах РФ могут быть приняты нормативно-правовые акты, содержащие составы административных экологических правонарушений и санкций за их совершение. Например, в Волгоградской области принят и действует Кодекс об административных правонарушениях от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД, предусматривающий административную ответственность за повреждение и (или) уничтожение зеленых насаждений на территориях общего пользования в населенных пунктах (ст. 6.2) и уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений (ст. 6.3).

2. Вторым после Конституции РФ уровнем экологического законодательства являются федеральные законы. Необходимо подчеркнуть, что помимо комментируемого закона, в законодательство об охране окружающей среды входят и иные федеральные законы; при этом не указывается, каким из федеральных законов надлежит руководствоваться при возникновении противоречий между ними. Комментируемый закон не имеет приоритета по юридической силе перед остальными федеральными законами.

В целях систематизации действующего федерального экологического законодательства, возможно проведение классификации действующих нормативно-правовых актов на три группы, при этом основанием классификации является вид регулируемых общественных отношений.

В первую группу входят отношения, возникающие по поводу воздействия человека на состояние окружающей среды в различных сферах деятельности, т.е. в промышленности, транспорте, энергетике, сельском хозяйстве и т.д. Такая деятельность может оказывать вредное воздействие на несколько или даже на все виды природных объектов и комплексов. К таким законодательным актам относится Закон о промышленной безопасности, Закон об атомной энергии, Закон о радиационной безопасности, Закон о безопасности гидротехнических сооружений, Закон об уничтожении химического оружия. Например, в результате нарушений, допущенных при эксплуатации Саяно-Шушенской ГЭС и случившейся на ней аварии, произошел аварийный сброс загрязняющих веществ в реку Енисей. Наиболее ярким примером масштабной техногенной аварии является авария на Чернобыльской АЭС, негативные последствия которой проявляются и по сей день.

Для того чтобы не допускать подобных воздействий на природу, предусмотрены экологические требования в энергетике.

Вторая группа включает отношения, возникающие по поводу охраны отдельных видов природных объектов. Необходимо отметить, что применительно ко всем природным компонентам законодательством урегулированы отношения по их использованию и отношения по их охране. Исключением является, пожалуй, лишь атмосферный воздух, проблема использования которого для промышленных и иных хозяйственных нужд еще не стоит остро, и, следовательно, регулирование использования атмосферного воздуха осуществляется лишь с позиции его охраны, или, иными словами, подчинено целям охраны воздуха (см. Закон об охране атмосферного воздуха).

Комментируемый закон, безусловно, является основополагающим при регулировании отношений как по охране окружающей среды в целом, так и по охране отдельных его компонентов. Так, комментируемый закон предусматривает меры по охране почв (ст. 62), зеленого фонда населенных пунктов (ст. 61), охрану животного мира (ст. 60) и т.д. Кроме того, во всех природоресурсных законах (ВК РФ, ЗК РФ, ЛК РФ и т.д.) существуют специальные главы, посвященные вопросам охраны соответствующих природных объектов (вод, лесов, земель, объектов животного мира и т.д.).

Охранные мероприятия по каждому виду таких природных объектов имеют свою специфику. Например, меры по охране лесов от пожаров мало применимы к проблемам охраны вод и т.д.

Третья группа - это отношения по поводу установления особого эколого-правового режима на отдельных территориях. В одних случаях данный режим направлен на сохранение (консервацию) в естественном виде уникальных и редких природных объектов и комплексов, для чего создаются особо охраняемые природные территории (ООПТ) - государственные природные заповедники, заказник, национальные парки, памятники природы и т.д. Правовой режим охраны ООПТ и порядок их создания определен в Законе об ООПТ. В других случаях особый эколого-правовой режим предполагает проведение специального комплекса мероприятий по восстановлению деградировавших экологических систем, а соответствующим территориям придается особый эколого-правовой статус - зон экологического бедствия.

3. Кроме федеральных законов, в законодательство об охране окружающей среды включаются также иные нормативные акты Российской Федерации - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти, издаваемые указанными органами в пределах их компетенции. Подзаконные акты не могут противоречить федеральным законам.

В последние несколько лет высокую актуальность приобрело утверждение административных регламентов, касающихся выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В сфере охраны окружающей среды принятие таких регламентов возможно в области осуществления государственного контроля, обжалования действий (решений) должностных лиц федеральных служб, федеральных министерств, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, предоставления разрешений и лицензий на осуществление деятельности, связанной с негативным воздействием на окружающую среду и по другим вопросам. Порядок разработки и утверждения административных регламентов утвержден Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (с последующими изменениями и дополнениями).

4. Региональный уровень экологического законодательства составляют нормативно-правовые акты субъектов РФ. Экологическое законодательство субъектов РФ находятся в настоящее время в стадии становления и в каждом регионе уровень развития такого законодательства различен.

В Удмуртской Республике можно отметить невысокую активность органов законодательной и исполнительной власти в принятии нормативных актов, регулирующих охрану окружающей среды и природопользования. Основной закон республики - Конституция Удмуртской Республики (принята 7 декабря 1994 г.) полностью дублирует положения ст.ст. 42 и 58 Конституции РФ, касающиеся обязанности охранять природу и права на благоприятную окружающую среду. Тем самым можно констатировать, что региональные особенности природной среды Удмуртии и концентрация промышленных производств на ее территории не были отображены в ее Конституции.

Неоспорим тот факт, что основная цель принятия субъектами РФ законов об охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности и рациональном использовании природных ресурсов - конкретизировать в соответствии с экологическими проблемами региона нормы федерального законодательства. В Удмуртской Республике примером такого нормативно-правового акта является закон "О программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 гг.", содержащий разделы об охране окружающей среды, природопользовании и обеспечении экологической безопасности. Расположение на территории Удмуртии двух арсеналов по хранению химического оружия, идущий в настоящее время процесс строительства, ввода в эксплуатацию и эксплуатации объектов по уничтожению химического оружия, предопределяет специфику принятых на уровне Удмуртской республики нормативно-правовых актов, например, постановления Правительства УР от 30 апреля 1997 г. N 467 "Об участии Удмуртской Республики в реализации федеральной целевой программы "Уничтожение запасов химического оружия в РФ", Постановления Государственного Совета УР от 15 августа 1998 г. "Об особенностях применения в Удмуртской Республике Федерального закона "Об уничтожении химического оружия".

В некоторых случаях пробелы федерального экологического законодательства заполняются регионально-правовым регулированием. Например, в Республике Татарстан приняты и действуют следующие законодательные акты: Закон РТ от 28.06.2004 г. N 38-3РТ "Об охране окружающей среды в Республике Татарстан"; Закон РТ от 2.07.1997 г. N 1243 "Об отходах производства и потребления"; Закон РТ от 21.10.1999 г. N 2442 "Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха" и др.

В субъектах РФ, обладающих богатыми запасами полезных ископаемых, в частности, нефти и газа, принимаются законодательные акты, направленные на устранение несовершенства федерального законодательства. Например, Тюменская область, на территории которой расположены один из самых больших запасов нефти в России, обладает своей правовой базой, регулирующей рассматриваемую сферы отношений. На ее территории действуют законы "О нефти и газе", "О перечне участков недр, расположенных в Тюменской области, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции". Вопрос о соответствии региональных нормативно-правовых актов федеральному законодательству неоднократно становился предметом судебных разбирательств.

Так, решением Верховного суда Республики Татарстан от 26 мая 2008 г. по делу N 3-30/08 были признано недействующим Положение о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 июля 2005 N 325 в части установления права МПР РТ выдавать распорядительные лицензии на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Данное положение было признано противоречащим ст. 5 Закона о животном мире, в частности абзацу 11, согласно которому к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны и использования животного мира относится предоставление распорядительных лицензий на использование объектов животного мира.

5. Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством наделены правом принимать нормативно-правовые акты по охране окружающей среды в пределах их компетенции. Полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере невелики, их перечень наиболее полно представлен в Законе о местном самоуправлении.

В частности, органы местного самоуправления осуществляют на своей территории: организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (муниципального района, городского округа); организацию мероприятий по охране окружающей среды на территории муниципального образования; организацию сбора, вывозы, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; осуществление муниципального лесного и земельного контроля и надзора.

В пределах указанной компетенции органами местного самоуправления принимаются нормативно-правовые акты. Например, Положение о порядке организации сбора, вывоза и утилизации бытовых промышленных отходов на территории г. Урай, утвержденное постановлением главы города от 31 октября 2008 г. N 3462, устанавливает, что размещение отходов осуществляется исключительно на специальных объектах, предназначенных для их захоронения и обустроенных в соответствии с действующими санитарными правилами и нормами; запрещается захоронение отходов на территориях городских и других населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных и водоохранных зон, а также в местах залегания полезных ископаемых; на объекты размещения отходов в г. Урай принимаются отходы из жилых домов, общественных зданий и сооружений, предприятий торговли, общественного питания, уличный, садово-парковый, строительный мусор, некоторые виды промышленных отходов, при этом собственникам отходов выдается документ, подтверждающий факт размещения отходов на конкретном объекте их размещения.

В г. Ижевске приняты и действуют нормативно-правовые акты, посвященные как охране окружающей среды от негативного техногенного воздействия (например, Постановление Администрации г. Ижевска от 6 июня 2000 г. N 257 "О мерах по снижению воздействия гальвано-химических производств на экологическую обстановку г. Ижевска"), так и предусматривающие проведение природоохранных мероприятий (например, Постановление Администрации г. Ижевска от 31 марта 2003 г. N 125 "Об утверждении концепции санитарно-гигиенического мониторинга в г. Ижевске").

6. Одним из наиболее дискуссионных вопросов в теории и на практике является возможность отнесения судебных решений (прецедентов) и правовых доктрин к источникам российского права. Данный вопрос актуален как для всей правовой системы России в целом, так и для экологического права в частности. Доктрина признана в качестве источника права в некоторых странах и на международном уровне - в Статуте Международного Суда справедливости ООН 1945 г., доктрины отнесены к вспомогательным источникам международного права. Специфика данного источника состоит в том, что он представляет собой не результат практической деятельности органов государства или определенных человеческих сообществ, выраженный соответственно в нормативно-правовых актах, договорах, судебных решениях и обычаях, а обоснованные и разработанные учеными-юристами положения, конструкции, идеи, принципы и суждения по проблемам права, которые, имея известную юридическую силу, обладают свойствами социального регулятора общественных отношений. Сегодняшний уровень развития экологического права не позволяет утверждать о наличии такой правовой доктрины, которая могла бы стать в один ряд с нормативно-правовыми актами. Многие существующие эколого-правовые учения противоречат друг другу, как по своему содержанию, так и по преследуемым целям и задачам. Данное положение дел объясняется сравнительно небольшим сроком развития экологического права как отрасли, а также экологического законодательства.

Вопрос о признании судебных решений (прецедентов) в качестве источников российского права неоднократно поднимался в научной литературе. Несмотря на приверженность континентальной системе права, в России нельзя недооценивать влияние прецедента на процессы правотворчества и правоприменения, а также на формирование юридической практики в целом. При современном уровне развития информационных технологий, с появлением справочно-правовых систем и доступности Интернет-ресурсов, решения высших судов приобретают такую черту источника права как общеизвестность. Существующая иерархическая судебная система диктует принцип единообразия практики, что автоматически влечет признание решений высших судов своеобразной моделью для нижестоящего звена судебной системы, а также признание таких правоприменительных актов со стороны государства. Таким образом, судебный прецедент в России обладает некоторыми схожими чертами с нормативно-правовыми актами.

Статья 3. Основные принципы охраны окружающей среды

1. Закрепленные в комментируемой статье принципы экологического законодательства - это его основные начала, руководящие идеи и положения, определяющие общую направленность и конкретное содержание правового регулирования в данной сфере. Принципы распространяют свое действие на более обширную область общественной жизни, нежели правовые нормы. Как правило, один принцип находит свое отражение и воплощение в целом ряде отдельных норм. В сочетании со сферой жизнедеятельности, методами, источниками и правовыми режимами, принципы, свойственные той или иной отрасли права, создают особый режим правового регулирования, который является наиболее комплексной характеристикой данной отрасли. Принципы отрасли права самым отчетливым образом выражают ее специфику: вполне достаточно ознакомиться с этими принципами, чтобы, не зная ничего другого о данной отрасли, составить себе адекватное представление об ее системе, социальном назначении, целях и задачах, средствах их решения.

Принципы законодательства служат ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Соблюдение принципов законодательства обеспечивает нормальное и единообразное развитие и функционирование всей российской правовой системы в целом. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в своих постановлениях часто напоминают о необходимости использования принципов права, поскольку последние могут являться источником права при обнаружении в нем пробелов.

Первым в комментируемой статье указан принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду. Данный принцип отнюдь не случайно поставлен в законе на первое место. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, "человек, его права и свободы являются высшей ценностью". Следовательно, в контексте экологического законодательства характер высшей ценности носит именно право на благоприятную окружающую среду.

В Законе (ст. 1) благоприятная окружающая среда определяется, как "окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов". Таким образом, право на благоприятную окружающую среду имеет довольно широкое содержание: оно не сводится к праву человека на экологическое благополучие в местах, где протекает его повседневная жизнедеятельность. Каждый вправе требовать соблюдения экологического равновесия не только в районе своего непосредственного проживания, но и в других, даже удаленных от него точках планеты. Право на благоприятную окружающую среду как субъективное юридическое правомочие обеспечивается судебной защитой. Нарушения данного принципа могут быть обжалованы в судебном или административном порядке.

2. Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. Этот принцип отличается по содержанию от предыдущего. Он предполагает создание для каждого человека максимально комфортной жизненной среды не только в экологическом смысле, но и во всех остальных отношениях. Соблюдение данного принципа означает, что совершение любого действия должно оцениваться с точки зрения того, как это действие влияет на жизнедеятельность других людей. Поведение того или иного субъекта - отдельной личности, социальной группы, социальной организации, включая государство - так или иначе отражается на окружающих. С этой точки зрения, социально неоправданными являются те деяния, которые создают помеху для существования и деятельности других социальных субъектов. Обратим внимание: в законодательной формулировке речь идет именно о жизнедеятельности человека, а не общества. Таким образом, в качестве критерия взяты интересы отдельного индивида, которые всегда более конкретны и осязаемы, нежели интересы общества. Кроме того, имеются в виду все условия жизнедеятельности, включая социальные, экономические, культурные и т.п.

3. Научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. Здесь фактически впервые на законодательном уровне закреплен принцип устойчивого развития. Идее устойчивого развития часто придают сугубо экологическое содержание, что не совсем корректно. В действительности устойчивое развитие и благоприятная окружающая среда - далеко не одно и то же, что отражено и в тексте данного принципа. Устойчивое развитие как определенный общественный идеал обладает ярко выраженным системным, интегративным характером. Экологическая составляющая при этом выходит на первый план потому, что именно в концепции устойчивого развития впервые было уделено должное внимание проблеме взаимодействия человека с природой.

Устойчивое развитие предполагает слаженный, синхронный и согласованный прогресс всех областей социальной жизни. Ни одно из направлений развития не должно идти в ущерб другим направлениям. В течение долгого времени эта истина осознавалась явно недостаточно, вследствие чего наступила резкая дисгармония отдельных сфер общественного развития, когда технический прогресс вырвался далеко вперед, обогнав культурную и социальную динамику и полностью игнорируя естественные природные факторы.

Устойчивое развитие вовсе не означает, что теперь необходимо бросить все силы на защиту окружающей среды, жертвуя ради этого всеми техническими и экономическими достижениями. Напротив, следует искать такие пути дальнейшего развития общества, при котором удалось бы достичь одинаковых успехов во всех этих областях, более того, чтобы они поддерживали и взаимно стимулировали друг друга. Поэтому в законе и говорится об оптимальном сочетании экологических, экономических и социальных интересов, а также интересов человека, общества и государства (при этом интересы человека, как упоминалось выше, являются первичными). Очевидна сложность реализации этого общественного идеала, как и то, что данной цели можно добиться лишь научными средствами.

4. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Природные ресурсы, согласно ст. 1 комментируемого закона - это такие компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной или иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Понятие природных ресурсов, таким образом, содержит оценку природных явлений с точки зрения их эксплуатации человеком. Охрана природных ресурсов - это деятельность по их защите от негативного воздействия, предотвращение такого воздействия и устранение его последствий. Воспроизводство - деятельность по восполнению утраченных, израсходованных ресурсов. Рациональное использование природных ресурсов - это такое их потребление, которое не превышает пределов необходимого, не приводит к необратимому истощению ресурсов, оставляет возможность для их восстановления и приумножения.

Все это является условием достижения экологической безопасности, которая представляет собой состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. В законодательном определении экологической безопасности проявляются тенденции, о которых уже упоминалось выше: первая из них состоит в том, что во главу угла ставится интерес отдельной личности, а не социальной общности. Вторая тенденция - придание экологическим категориям более широкого смысла, чем обычно; в данном случае, например, к экологической безопасности фактически отнесена защищенность любых жизненно важных интересов человека от любых негативных последствий любого вида деятельности.

5. Ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Здесь речь идет не столько о юридической ответственности за правонарушение, сколько о социальной ответственности органов власти перед обществом. Существует распределение полномочий между различными уровнями власти по охране окружающей среды. Каждый из этих уровней несет ответственность за надлежащую реализацию своих полномочий. Таким образом, ответственность распределена по предметам ведения, а также по территориальному масштабу ("на соответствующих территориях"): органы местного самоуправления отвечают за состояние окружающей среды на территории муниципального образования, региональные власти - на уровне субъекта федерации, федеральные органы власти - на территории всей страны. Таким образом, на любом отдельном участке российской территории должна действовать тройная система природоохранных органов. Но для этого необходимо, чтобы все три уровня власти осуществляли свои полномочия в режиме взаимной поддержки и сотрудничества. Вместо этого на практике в их отношениях наблюдается высокая степень конфликтности и стремление переложить реализацию природоохранных функций друг на друга.

6. Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде. Природопользованием называется любая хозяйственная и иная деятельность, связанная с использованием природных ресурсов или оказывающая влияние на состояние окружающей среды. В дальнейшем закон в основном говорит о платности негативного воздействия на окружающую среду. Таким образом, негативное воздействие на окружающую среду не находится под полным запретом, что было бы нереалистично - оно допускается, но в строго определенных границах и на возмездной основе (подробнее см. [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_16) ст. 16). Внесение этой платы не освобождает субъектов от проведения природоохранных мероприятий и от возмещения вреда окружающей среде. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, регулируется в статьях 77-78 комментируемого закона.

7. Независимость контроля в области охраны окружающей среды. Под экологическим контролем в законодательстве понимается система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности нормативных требований в области охраны окружающей среды. Таким образом, контрольная деятельность по своему содержанию носит правоохранительный характер; акцент делается именно на контроле за выполнением правовых актов. Что касается принципа независимости контроля, то речь идет прежде всего о том, что контролирующие субъекты должны быть независимы от контролируемых, не находиться в их подчинении и не подвергаться давлению с их стороны.

8. Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности. Презумпция есть особый прием юридической техники, когда нечто считается юридически признанным, пока не будет доказано противоположное. В данном случае имеется в виду, что любую хозяйственную деятельность следует рассматривать как потенциальную угрозу для окружающей среды, пока не появится уверенность в обратном. Но и здесь сфера действия принципа неоправданно расширяется за счет того, что декларируется экологическая опасность не только хозяйственной, но и "иной" деятельности. На самом деле существует огромное число видов деятельности, которые изначально не могут нанести ущерба окружающей среде (например, проведение социологических опросов, чтение лекций, написание литературных произведений и т.п.). Естественно, не может быть и речи о презумпции экологической опасности таких видов деятельности. Поэтому данный принцип нуждается в ограничительном толковании.

9. Обязательность оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности. ОВОС - это деятельность по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Однако буквальное толкование этого принципа также приводит к заключению, что оценка воздействия на окружающую среду должна предшествовать началу любой человеческой деятельности, что нецелесообразно и невыполнимо. Речь здесь, по всей видимости, должна идти лишь о такой деятельности, которая хотя бы теоретически может оказать какое-либо воздействие на окружающую среду.

10. Обязательность проведения проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды. Данный принцип в 2006 г. заменил принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность. С 1 января 2007 г. проектная документация в отношении объектов капитального строительства является объектом комплексной государственной экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. В комментируемой статье указаны случаи обязательного проведения проверки проектов и иной документации - когда проектируемая деятельность может оказать негативное воздействие на окружающую среду, а также причинить вред жизни, здоровью или имуществу граждан. В настоящее время данный принцип еще не может быть осуществлен, т.к. все технические регламенты в области охраны окружающей среды еще не разработаны и не приняты.

11. Учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Речь идет о том, что каждый участок российской территории в своем роде уникален и в чем-то отличается от других. Различия могут заключаться в характере местности, уровне ее заселенности, климатических условиях, плодородии почв, состоянии окружающей среды, наличии тех или иных природных объектов, составе флоры и фауны и т.п. Хозяйственная и иная деятельность, подлежащая эколого-правовой оценке, не должна игнорировать специфику тех территорий, на которых планируется ее вести. Экологическое законодательство обязывает при организации хозяйственной деятельности принимать во внимание не только ее собственные интересы, но и интересы той природно-социальной среды, где эта деятельность осуществляется.

12. Приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов. Согласно статье 1 комментируемого закона, естественная экологическая система - это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Природный комплекс - это комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками. Природный ландшафт - территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Как видно из приведенных легальных определений, общими отличительными чертами естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов являются их естественный характер и системность. Они складываются и функционируют в природе объективно, независимо от воли человека, и при этом представляют собой особую неразрывную связь природных явлений, из которой нельзя изъять ни одной составляющей. Отсюда особая важность бережного отношения к экосистемам, природным ландшафтам и комплексам: порой достаточно одного неловкого вмешательства, чтобы нарушить сложное взаимодействие элементов и положить начало необратимому процессу с самыми тяжелыми экологическими последствиями. Поэтому законодательно установлен приоритет сохранения естественных экосистем, природных ландшафтов и природных комплексов, который означает необходимость поддерживать их функционирование в режиме, максимально близком к естественному, и запрет на совершение действий, могущих негативно отразиться на их состоянии.

13. Допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требования в области охраны окружающей среды. Это общее правило, в соответствии с которым должна осуществляться любая человеческая деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду. Такое воздействие неизбежно, ибо социальная жизнь человечества неотделима от природной среды; точно так же неизбежным является и воздействие природы на деятельность общества. Общество не способно полностью оградить природу от своего влияния, но вполне может разумно ограничивать это влияние, что диктуется хотя бы интересами самосохранения - ведь обратная реакция природы не замедлит себя ждать. Таким образом, воздействие на окружающую среду юридически разрешено, но лишь в определенных рамках, которые устанавливаются нормативами и иными общеобязательными экологическими требованиями.

14. Обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов. Данный принцип требует не только соблюдать существующие нормативы в области охраны окружающей среды, но и нечто большее - постоянно стремиться к уменьшению отрицательного антропогенного воздействия на окружающую среду. Иными словами, если существует возможность усовершенствовать ту или иную деятельность в сторону снижения ее воздействия на окружающую среду, такая возможность должна быть использована.

Под "наилучшей существующей технологией" в ст. 1 понимается технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. Ссылка на социально-экономические факторы означает, что наилучшая существующая технология должна быть оптимальной не только с точки зрения экологии, но и в смысле ее экономической целесообразности и практической осуществимости, в противном случае такая технология просто не сможет быть внедрена и не проявит своих полезных качеств.

15. Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций, юридических и физических лиц. Законодательная формулировка этого принципа крайне неудачна. Во-первых, перечислены все возможные субъекты правоотношений, что вызывает вопрос: в чьей же деятельности по охране окружающей среды они должны участвовать? По-видимому, в деятельности друг друга. Во-вторых, для кого является обязательным это участие? Насколько известно, не существует правовых механизмов для принудительного привлечения физических лиц или общественных организаций к природоохранной деятельности.

Судя по всему, в данном принципе речь идет о необходимости объединения усилий всех субъектов общественной жизни в целях совместного решения задач по охране окружающей среды. Однако несовершенство законодательного выражения лишает этот принцип юридической определенности и делает его успешное действие проблематичным.

16. Сохранение биологического разнообразия. Нельзя забывать о том, что жизнь на Земле представлена почти бесконечным множеством форм и носителей. Величайшая ошибка человека - из всех этих носителей приписывать самостоятельную ценность только себе. Любой биологический вид для природы обладает такой же безусловной значимостью, как и человечество. Однако именно на человеке лежит повышенная ответственность за судьбу всех остальных биологических видов, так как ни одно из живых существ не способно столь разрушительно воздействовать на природу, как человек. Ни одно из живых существ не может самостоятельно защитить себя от этого воздействия. Поэтому необходимо охранять другие биологические виды от деградации и вымирания, создавать им достойные условия для жизни, принимать меры к поддержке редких и исчезающих видов.

17. Обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности. Данный принцип отражает определенную вариативность эколого-правового регулирования. Безусловно, должны существовать строгие и единые для всех правила природопользования и природоохраны, однако необходим и дифференцированный подход к отдельным ситуациям. В каждом конкретном случае, когда необходима эколого-правовая квалификация, следует не только выполнять общие требования в области охраны окружающей среды, но и учитывать особенности, свойственные для конкретной территории, конкретных природных объектов, конкретных видов деятельности, хозяйствующих субъектов и т.п. Не может быть абсолютной унификации в правовой оценке - она зависит от индивидуального сочетания экологически и юридически значимых факторов. Но в любом случае дифференцированный подход должен соответствовать интегрированному, развивая и конкретизируя, но не заменяя его.

18. Запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды. В данном положении сформулировано общее правило о том, какие именно действия в отношении окружающей среды являются юридически недопустимыми. К сожалению, и на этот раз изъяны законодательной техники затрудняют эффективное действие правового принципа. Прежде всего, запрещенной объявлена любая деятельность, результаты которой непредсказуемы для окружающей среды. Но непредсказуемость во многом является субъективным понятием: как известно, не может быть абсолютно точного прогноза, тем более нельзя оценить его достоверность до того, как произойдет прогнозируемое событие.

С другой стороны, нет такой деятельности, в отношении которой прогноз был бы вообще невозможен. Поэтому все в какой-то степени предсказуемо и в какой-то - непредсказуемо. Более или менее ясно обозначены несколько видов последствий, возможность наступления которых законодатель считает основанием для запрета соответствующей деятельности. Это грубое нарушение системности и целостности функционирования природных объектов, существенное ухудшение их состояния, серьезное количественное уменьшение. Однако к этому добавлены и "иные негативные изменения окружающей среды". Получается, что полностью запрещено любое негативное воздействие на окружающую среду. Данный запрет не только является невыполнимым, но и противоречит другим принципам экологического права, в частности, принципу платности природопользования (негативное воздействие на окружающую среду запрещено, и одновременно с этим, в соответствии со ст. 16 комментируемого закона является платным).

19. Соблюдение права граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством. Право на достоверную информацию об окружающей среде особо закреплено в статье 42 Конституции Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с ч. 2 статьи 24 Конституции России, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Это служит достаточным правовым основанием для того, чтобы любой гражданин мог затребовать и получить от органов власти имеющиеся у них данные о состоянии окружающей среды, поскольку эти сведения самым прямым образом затрагивают одно из конституционных прав человека - право на благоприятную окружающую среду. Исключением являются сведения, составляющие государственную тайну. Однако сама практика массового засекречивания материалов о состоянии окружающей среды должна быть признана нарушением конституционных прав человека и принципов экологического права.

Кроме получения информации, граждане также имеют право участвовать в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. Юридические возможности такого участия довольно многообразны - это выборы в государственные и муниципальные органы, инициирование референдума и участие в нем, сходы и собрания граждан, право на обращение в органы власти с жалобами, замечаниями и предложениями, проведение общественной экологической экспертизы и т.п.

20. Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды. В соответствии с общеправовым принципом неотвратимости юридической ответственности, юридическая санкция (мера принуждения) должна применяться во всех случаях, когда она установлена в качестве обязательного последствия правонарушения. Не является исключением и экологическое право. При этом ответственность за экологические правонарушения предусматривается не только экологическим законодательством: она также регулируется нормами гражданского, административного и уголовного права. Каждый из видов юридической ответственности имеет собственные цели, свою сферу действия, свои составы правонарушений, свои основания применения и виды налагаемых санкций.

21. Организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры. Экологическое образование - это деятельность по формированию у населения знаний, навыков и ценностных ориентаций в области охраны окружающей среды. Эта деятельность осуществляется как через существующую систему учебных заведений, в учебные программы которых включаются дисциплины экологической направленности, так и в форме просветительских мероприятий - семинаров, открытых акций, публикаций в СМИ материалов экологического содержания, выпуска и распространения популярной литературы по экологии, пропаганды экологических знаний и ценностей в произведениях искусства и многими другими путями. Результатом эффективного экологического образования и воспитания должно стать формирование экологической культуры - определенного высокого уровня познаний и отношения к окружающей среде, осмысленного опыта взаимодействия с окружающей средой, обеспечивающего экологическое благополучие и устойчивое развитие.

По существу, данный принцип не носит и не может носить юридически императивного характера, а представляет собой лишь определенное пожелание государства, определенную программу действий, "декларацию о намерениях". Более подробно она раскрыта в главе XIII комментируемого закона, носящей название "Основы формирования экологической культуры".

22. Участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды. Фактически это уже третий принцип, который закрепляет одно и то же - возможность участия граждан в природоохранной деятельности (ранее это было сформулировано как "обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций, юридических и физических лиц", а также "участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду". По существу, имеет место ненужное дублирование юридической информации, тем более что соответствующие права граждан впоследствии более подробно регулируются в статье 11 данного закона.

Что касается общественных и иных некоммерческих объединений, то их деятельности по охране окружающей среды посвящена статья 12. Среди наиболее важных форм такой деятельности - разработка, пропаганда и реализация природоохранных программ, организация защиты прав граждан, привлечение граждан к природоохранной деятельности, организация собраний, митингов, демонстраций, шествий и иных публичных мероприятий, организация общественной экологической экспертизы, проведение общественных слушаний по экологически значимым проектам и т.п.

23. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. Такое сотрудничество осуществляется в форме реализации совместных проектов, направленных на охрану конкретных территорий, иных природных объектов; в форме финансовой поддержки тех или иных природоохранных мероприятий из-за рубежа; в форме совместных экологических исследований и обмена результатами научных изысканий в сфере методов охраны окружающей среды и т.п. Важнейшей правовой формой международного сотрудничества является заключение двусторонних и многосторонних международных договоров в области охраны окружающей среды, а также участие России в деятельности международных экологических организаций. В ст. 82 комментируемого закона содержится правило, основанное на ч. 4 ст. 15 Конституции России, в которой признается приоритет международных обязательств России над ее внутренними установлениями. Согласно ч. 2 статьи 82 комментируемого закона, если международным договором предусматривается иное, нежели российским экологическим законодательством, то применяются нормы международного договора. При этом частью 1 той же статьи предусмотрены две формы действия международных договоров в области охраны окружающей среды: если такой договор не требует принятия специальных нормативных актов, то его положения применяются непосредственно, в обратном случае в дополнение к договору издается соответствующий правовой акт, который развивает его положения и применяется наряду с ним.

Статья 4. Объекты охраны окружающей среды

1. Комментируемый закон включил в круг объектов охраны земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иную растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Положения ч. 1 настоящей статьи основаны на правилах ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории России. Объекты охраны в комментируемой статье классифицированы на четыре группы. Основным критерием для выделения в составе объектов охраны отдельных групп является неразрывная связь между собой объектов каждой группы.

К первой разновидности объектов охраны относятся земли, недра и почвы. Статья 12 ЗК РФ предусматривает в качестве целей охраны земель предотвращение их деградации, загрязнения, захламления, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся негативным воздействиям хозяйственной деятельности. Охрана земель означает деятельность как самих землепользователей, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления. Например, мероприятиями по охране земель, провидимыми собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков могут считаться: деятельность по сохранению почв и их плодородия, защита земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания других негативных воздействий; защита сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений; ликвидация последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; рекультивация нарушенных земель; восстановление плодородия почв; своевременное вовлечение земель в оборот; сохранение плодородия почв и их использование при проведении работ, связанных с нарушением земель. Со стороны публичной власти к таким мероприятиям относится, прежде всего, разработка федеральных, региональных и местных программ охраны земель, включающих в себя перечень обязательных мер по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

В отношении недр законодатель не разделяет требования по их рациональному использованию и охране. Так, ст. 23 Закона о недрах в качестве основных требований по рациональному использованию и охране недр определяет: соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и т.д. Если недропользователь не соблюдает указанные требования по рациональному использованию и охране недр, право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено.

Вторая разновидность объектов охраны - поверхностные и подземные воды. Загрязнение вод является одним из самых опасных негативных воздействий человеческой деятельности на водные объекты, которое приводит не только к необратимым неблагоприятным изменениям качества вод и водных экосистем, но и непосредственно влияет на все живые организмы нашей планеты. ВК РФ не обходит вниманием проблему охраны вод. В соответствии со ст. 55 ВК РФ обязанности по проведению водоохранных мероприятий возложены на собственников водных объектов. Если данные объекты находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, то и охрана вод осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Основным источником загрязнения как поверхностных, так и подземных вод является сброс загрязненных сточных вод предприятиями промышленности, коммунального и сельского хозяйства вследствие неудовлетворительного состояния очистных сооружений. Сложившаяся ситуация с нехваткой в стране чистой питьевой воды свидетельствует о недостаточной эффективности действующего правового механизма охраны вод от загрязнения. Принятие в 2006 г. ВК РФ, а также передача полномочий по управлению водными объектами федеральному агентству вследствие административной реформы, не только не решило проблему охраны вод, но и по значительному ряду позиций привело к ослаблению водоохранных требований.

Третьим видом объектов охраны являются леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, т.е. объекты "живой" природы. Охрана лесов проводится по следующим основным направлениям (ст. 51 ЛК РФ): мероприятия по охране лесов от пожаров; меры, направленные на предотвращение и пресечение незаконных рубок леса; мероприятия по охране от нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам; защита от вредителей и болезней леса.

Фаунистическое законодательство устанавливает три группы объектов животного мира со своими особенностями правового режима охраны:

- объекты животного мира, которые являются объектами охоты или рыболовства (их перечень определен нормативно-правовым актом Правительства РФ и пользование такими объектами допускается в установленном законом порядке на основании разрешительных документов);

- объекты животного мира, не отнесенные к объектам охоты или рыболовства; добывание или иное использование таких объектов согласно ст. 43 Закона о животном мире допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов в порядке, установленном законами и иными подзаконными актами РФ и субъектов РФ;

- объекты животного мира, отнесенные к числу особо охраняемых, в том числе, занесенные в Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ (добывание таких объектов запрещается).

К последней, четвертой категории объектов охраны относится атмосферный воздух, озоновый слой и околоземное космическое пространство.

Атмосферный воздух как объект правовой охраны обладает рядом особенностей. Во-первых, атмосферный воздух является разделяемым природным ресурсом, таким образом, правовой режим его охраны и использования должен определяться как внутригосударственным, так и международным правом. Во-вторых, в силу своих физических свойств атмосферный воздух не может являться объектом права собственности, т.к. воздушные массы находятся в постоянном неконтролируемом движении и перемещении, следовательно, в отношении воздуха невозможна реализация правомочия владения, первого из триады правомочий собственника. В-третьих, загрязнение атмосферного воздуха влечет возникновение таких глобальных проблем как истощение озонового слоя и изменение климата, следовательно, меры охраны атмосферного воздуха должны учитывать интересы всего мирового сообщества. В-четвертых, из-за неточных законодательных формулировок юристы-экологи на протяжении многих лет ведут научные споры о том, что же должно быть объектом охраны: атмосфера в целом, т.е. воздушное пространство и смесь газов, его наполняющих, или же исключительно атмосферный воздух.

Что касается околоземного космического пространства, то данный природный компонент был признан на международном уровне общим наследием человечества (Договор по космосу 1967 г., Соглашение о Луне 1979 г.). Выполняя свои международные обязательства, Российская Федерация не должна размещать в космическом пространстве и небесных телах военные объекты, в том числе, ядерное оружие и другие опасные виды вооружений. Постепенно в международном праве складывается принцип использования космоса исключительно в научно-исследовательских мирных целях.

2. В комментируемой статье определены не только объекты охраны окружающей среды, но и основные виды негативного воздействия, против которого направлена такая защита:

- загрязнение - поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Загрязнение окружающей среды возможно как в результате естественных причин (например, извержение вулканов, наводнение и т.п.), так и в результате деятельности человека (антропогенное загрязнение);

- истощение - резкое количественное уменьшение какого-либо природного ресурса, препятствующее его функционированию и дальнейшему воспроизводству.

- деградация - утрата, полная или в значительной части, природным объектом своих полезных естественных свойств в результате антропогенной деятельности.

- порча - приобретение природным объектом тех или иных ярко выраженных устойчивых негативных характеристик под воздействием антропогенной деятельности;

- уничтожение - полное прекращение существования природного объекта.

3. Комментируемая статья устанавливает также объекты первоочередной и особой охраны. Хотя разница между различными видами охраны не раскрывается; по всей видимости, первоочередная охрана имеет приоритет по отношению к "особой". Первоочередной охраной обеспечиваются естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы (см. ст. 1), не подвергшиеся антропогенному воздействию.

К объектам особой охраны относятся, например, объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО. На сегодняшний день Россия представлена в Списке 15 культурными и 8 природными объектами. По количеству природных объектов РФ находится на 5 месте вслед за Канадой, Китаем, Австралией и США. В настоящее время статус объекта Всемирного природного наследия в России имеют: озеро Байкал, девственные леса Коми, вулканы Камчатки, золотые горы Алтая, Западный Кавказ, Центральный Сихотэ-Альнь, Убсунурская котловина, остров Врангеля. Попасть в Список всемирного природного наследия - задача непростая: объект - кандидат должен соответствовать как минимум одному их четырех критериев:

- являться выдающимся примером, представляющим основные этапы развития Земли, включая свидетельства древней жизни, значительные геологические процессы в стадии формирования форм рельефа геоморфологических и физикогеографических элементов, имеющих важное значение;

- являться выдающимся примером, представляющим экологические и биологические эволюционные процессы, развитие экосистем или наземных, речных, прибрежных и морских сообществ растений и животных;

- представлять собой природный феномен или территорию исключительной эстетической значимости;

- содержать места обитания наиболее представительных и важных для сохранения биологического разнообразия видов, включая те ареалы, где сохраняются виды, имеющие выдающееся мировое значение с точки зрения науки и сохранения, и находящиеся под угрозой исчезновения.

Включение объекта в Список всемирного наследия означает, что данный объект находится под международной охраной, и в случае угрозы его исчезновения, меры по восстановлению будет принимать совместными усилиями мировое сообщество.

Помимо объектов всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, к объектам особой охраны относятся:

- государственные природные заповедники - природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем;

- государственные природные заказники территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса;

- памятники природы - уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения;

- национальные парки - природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма;

- природные парки - природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях

- дендрологические парки и ботанические сады природоохранные учреждения, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности;

- лечебно-оздоровительные местности - территории, обладающие природными лечебными ресурсами и пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения;

- курорты - освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях природные территории, располагающие природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры;

- иные природные комплексы;

- исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации;

- объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

- континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации;

- редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

**Глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды**

Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

1. Данная глава посвящена правовым основам экологического управления. С общетеоретических позиций управление есть целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления. Сам термин управление стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В юридической литературе в основном рассматривается понятие государственного управления. При этом оно формулируется в широком и узком смыслах. В широком смысле государственное управление определяется как деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в различных формах. В более узком смысле (например, в административном праве) под государственным управлением понимается вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. В настоящее время в связи с появлением и планомерным развитием института местного самоуправления закрепился в употреблении термин муниципальное управление. Комментируемый закон признает возможность и даже необходимость осуществления экологического управления, как государственными органами власти, так и органами местного самоуправления.

В комментируемом законе под термином "управление" понимается как общая функция всех властных институтов в России, так и государственное управление в узком смысле. Закон говорит только о государственном и муниципальном управлении в сфере взаимодействия общества и природы, хотя некоторые авторы в своих трудах указывают и иные виды такого управления - "общественное", "производственное", "отраслевое (ведомственное)" и др.

Представляется, что в контексте комментируемого Закона под управлением понимается осуществление внешних государственно-властных полномочий, подкрепляемых возможностью применения мер государственного принуждения. Общественное управление в рассматриваемом контексте не имеет правового характера по причине отсутствия у общественных объединений возможности реализации внешних властных функций. Общественные объединения могут осуществлять только "экологически значимую деятельность" либо "участвовать в обеспечении экологического правопорядка" (например, посредством сообщения соответствующим государственным органам о совершении экологических правонарушений, осуществления общественной экологической экспертизы). Содержание производственного экологического управления определяется экологическими требованиями к конкретному хозяйствующему субъекту исходя из параметров и видов осуществляемого им негативного воздействия на окружающую среду. Следовательно, речь идет не о реализации функции управления, а лишь об обязанности соблюдения определенных законодательных предписаний об охране окружающей среды. В свою очередь отраслевое (ведомственное) управление осуществляют федеральные министерства, службы и агентства в пределах своей компетенции. Исходя из этого, не ясна принципиальная разница между "государственным" и "отраслевым (ведомственным)" управлением.

Под управлением в области охраны окружающей среды (экологическим управлением) понимается нормотворческая, правоприменительная, юрисдикционная и иная властная деятельность всех органов государства, а также органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на регулирование отношений в сфере взаимодействия природы и общества в целях обеспечения благоприятного качества окружающей среды, соблюдения и защиты экологических прав и интересов физических и юридических лиц.

Таким образом, управленческая деятельность в области охраны окружающей среды осуществляется исключительно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Только они имеют внешние полномочия властного характера, со всеми вытекающими отсюда последствиями (подчинение своей воле от лица государства или с санкции государства, вплоть до применения мер государственного принуждения).

Управление в области охраны окружающей среды и природопользования касается не только экологических, но и других отношений в сфере общественного производства, влияющих на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Специфика государственного управления в рассматриваемой области обусловлена как объективными факторами, связанными с обострением социально-экономических и экологических проблем, характерных для происходящих процессов в условиях рыночной экономики, так и субъективными факторами и обстоятельствами, в том числе переоценкой роли и значения рыночных механизмов, административно-правовых мер.

Указанная специфика государственного управления проявляется прежде всего в основных задачах и принципах управления в экологической сфере.

2. Основным элементом правового статуса государственных и муниципальных органов является их компетенция, которая представляет собой закрепленную нормативными актами совокупность прав и обязанностей этих органов по предметам их ведения для осуществления функций государства и местного самоуправления. Природоохранные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления - это нормативно закрепленный комплекс прав и обязанностей этих органов по реализации экологической функции. Основой осуществления полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды являются положения Конституции РФ, имеющие принципиальное значение для развития всего экологического законодательства. Конституция охрану окружающей среды, особо охраняемые природные территории, а также законодательство об охране окружающей среды относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. "д", "к" ч. 1 ст. 72). Это означает, что по данным вопросам издаются федеральные законы и в соответствии с ними принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76).

Законы субъектов Российской Федерации принимаются либо после принятия соответствующего федерального закона, для уточнения и адаптирования его к особенностям отдельно взятого региона, либо в порядке опережающего нормотворчества. Однако, в любом случае, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам.

Осуществление такой совместной деятельности - тяжелый труд, прежде всего потому, что нескольким субъектам приходится согласовывать свои интересы. Причем успешной совместная деятельность может быть только в том случае, если заранее за сторонами закреплены направления их работы, осуществление которых должно привести к совместно ожидаемому результату.

Со всеми трудностями совместной деятельности сталкиваются и государственные органы в процессе управления в области охраны окружающей среды. Во-первых, вопросы разграничения и делегирования полномочий в области охраны окружающей среды всегда являлись камнем преткновения между федерацией и регионами. Законодательная, административная и судебная практика, приходившаяся на периоды 2002-2006 гг., как нельзя ярко показала противоборство по "перетягиванию одеяла" двух уровней власти.

Во-вторых, наделение и осуществление разными федеральными органами исполнительной власти смежных функций в сфере охраны окружающей среды приводили и приводят к дублированию их полномочий (например, несмотря на то, что полномочиями по осуществлению федерального государственного экологического контроля наделен только один орган - Росприроднадзор, не исключено осуществление некоторых контрольных мероприятий в области охраны окружающей среды и другим органом - Ростехнадзором, наделенным специальными функциями в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия).

Ситуация с разграничением полномочий осложняется еще и тем, что делить полномочия следует не всегда только между двумя субъектами. Следует иметь в виду и формирующийся субфедеральный управленческий уровень в результате создания федеральных округов, представленный территориальными подразделениями ряда федеральных органов исполнительной власти, наделенных рядом полномочий по охране окружающей среды. Наряду с этим, сохраняется субрегиональный принцип управления использованием и охраной водных объектов и водных биоресурсов (бассейновый принцип).

В комментируемой статье закрепляются полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, причем дается перечень полномочий, который остается открытым. Другими федеральными законами могут быть предусмотрены и иные полномочия. Кроме того, необходимо учитывать, что комментируемый закон имеет общий, базовый характер, а потому иные федеральные законы, подзаконные правовые акты конкретизируют эти полномочия применительно к предмету своего регулирования.

Следует отметить, что комментируемая статья далека от совершенства юридической техники, в ней перечисляются весьма неоднородные по содержанию полномочия. Так, в нее включены как формулировки предельно абстрактного, обобщенного характера, так конкретные полномочия. Например, указанное в числе полномочий "обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации" можно определить как общую цель, на достижение которой направлена деятельность и законодательных органов, и федеральных органов исполнительной власти.

В одном ряду с таким общим "полномочием" перечислены конкретные: принятие нормативно-правовых актов, объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ; ведение Красной книги РФ и др. Налицо нарушение критерия однородности.

3. В комментируемой статье перечисляются конкретные правомочия без указания на орган, которому эти полномочия принадлежат. Закрепление этих полномочий за отдельными федеральными органами осуществляется в Конституции Российской Федерации (акт общего характера), в федеральных конституционных и федеральных законах (Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"), подзаконных нормативно-правовых актах, посвященных конкретным органам (Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. "О министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации"), федеральных законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, посвященных исключительно вопросам охраны окружающей среды (Закон об ООПТ, Закон об охране атмосферного воздуха, Закон об экологической экспертизе), а также нормативно-правовых актах, регулирующих отношения в других сферах жизнедеятельности общества (градостроительство, образование, здравоохранение и т.д.) и содержащих экологические нормы.

Прежде чем более подробно прокомментировать полномочия органов государственной власти РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, следует остановиться на федеральных органах, которым перечисленные полномочия предоставлены. Исходя из широкого понимания государственного управления по содержанию и объему присущих им властных полномочий, различаются органы общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции выделены в особый вид органов государственной власти потому, что решение вопросов охраны окружающей среды не является их специальной и единственной функцией, а осуществляется наряду с решением иных государственных задач. К числу федеральных органов общей компетенции относятся: Президент РФ, Правительство РФ.

В соответствии со ст. 80 Конституции, Президент РФ является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на благоприятную окружающую среду. Он определяет основные направления внешней и внутренней политики государства, в том числе и экологической политики. В целях ее реализации Президент РФ по представлению Правительства РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, в которую входят органы государственной власти, решающие вопросы охраны окружающей среды, а также определяет компетенцию некоторых таких органов и назначает их руководителей (Указ Президента РФ "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" от 9 мая 2008 г. N 724, Указ Президента РФ "О Министре природных ресурсов и экологии Российской Федерации" от 12 мая 2008 г. N 740).

Президент РФ определяет также государственную стратегию РФ в области охраны окружающей среды, выступает субъектом законодательной инициативы по экологическим вопросам, подписывает международные документы по вопросам охраны природы и реализации права человека на благоприятную окружающую среду. Президент РФ своими указами разрабатывает механизм имплементации норм по правам человека в национальную правовую систему. Кроме того, он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти, противоречащих Конституции и федеральным законам. Так, указом Президента РФ от 15 мая 2000 г. было приостановлено действие постановления главы администрации Смоленской области от 26 июня 1998 г. "О взимании платежей за загрязнение окружающей природной среды от иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства на автодорогах Смоленской области".

Правительство РФ также относится к федеральным органам государственной власти общей компетенции. Правительство осуществляет исполнительную власть. Согласно п. "в" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство России обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области экологии. Основной закон предписывает также Правительству РФ осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан, куда входит и право на благоприятную окружающую среду. Указанные полномочия конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". Согласно ст. 18 данного закона, Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия.

С этой целью Правительство РФ занимается разработкой и реализацией государственных экологических программ, координирует деятельность федеральных министерств, служб и агентств в области охраны окружающей среды, принимает решения об организации особо охраняемых природных территорий, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы России, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий. В структуре Аппарата Правительства РФ действует Департамент социального развития и охраны окружающей среды Правительства Российской Федерации (распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. об утверждении структуры Аппарата Правительства РФ).

Органами специальной компетенции называются органы государственной власти, специально уполномоченные Правительством РФ или Президентом РФ выполнять соответствующие экологические функции. Указанные органы будут рассмотрены подробнее в [комментарии](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_8) к статье 8.

По характеру своей компетенции органы управления в сфере охраны окружающей среды подразделяются на межотраслевые и отраслевые. Межотраслевые органы осуществляют функции, относящиеся ко всем (или большинству) природным объектам или видам деятельности, связанным с воздействием на окружающую среду. Отраслевые органы действуют в сфере охраны окружающей среды в отдельных отраслях экономики (транспорт, промышленность, энергетика и т.д.). К ним относятся: МВД России, Минобороны России, ФСБ России и т.д. Таким образом, федеральные органы, осуществляющие полномочия, перечисленные в комментируемой статье, названы. Рассмотрим подробнее лишь их отдельные полномочия.

Одним из первых полномочий является обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития России, разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением; разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации.

К числу важнейших управленческих функций относится также государственный контроль в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов РФ (федеральный государственный экологический контроль). С целью разграничения полномочий в области экологического контроля законодательно установлена система разделения объектов контроля, введены критерии отнесения этих объектов к федеральному уровню в зависимости от величины негативного воздействия хозяйствующего субъекта на окружающую среду. К полномочиям Правительства РФ комментируемый закон отнес подготовку перечня таких объектов и разработку единого порядка осуществления государственного экологического контроля, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 "Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)", Постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. N 31 "Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха"). К числу полномочий органов государственной власти Российской Федерации также отнесены подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей среды и обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды. Механизм осуществления каждого из перечисленных в комментируемой статье полномочий детально регламентирован в других законах и подзаконных актах.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

1. Основой нормативно-правового регулирования разграничения полномочий в области охраны окружающей среды и природопользования является, как было отмечено ранее, Конституция РФ, ст. 72 которой предоставляет субъектам РФ право регулирования вопросов в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности. Субъекты РФ активно пользуются предоставленным им правом.

К одним из основных полномочий субъектов РФ в области охраны окружающей среды отнесены участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации; участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением.

Субъекты Российской Федерации устанавливают собственные правовые положения. Конечно, их законодательные акты во многом дублируют федеральное законодательство, но есть в них и положения, детализирующие его. В числе законов субъектов РФ можно выделить общие экологические законы (например, Закон Республики Северная Осетия-Алания от 22 октября 2007 г. N 51-РЗ "Об охране окружающей среды"; Закон Красноярского края от 6 декабря 2007 г. "Об охране окружающей среды в Красноярском крае"); законы об охране и использовании отдельных видов природных ресурсов (Закон Тамбовской области от 11 октября 2002 N 58-З "О природных ресурсах и природопользовании в Тамбовской области"; Закон Волгоградской области от 15 ноября 1996 г. N 89-ОД "О недропользовании на территории Волгоградской области"), об особо охраняемых природных территориях (Закон Алтайского края от 18 декабря 1996 г. N 60-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае"; Закон Читинской области от 30 января 1997 г. N 75-ЗЧО "Об особо охраняемых и резервных природных территориях Читинской области"; Закон Волгоградской области от 28 февраля 2000 г. "Об охране озера Эльтон"; Закон Краснодарского края от 7 августа 1996 г. N 41-КЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края"), об экологическом контроле (Закон Ярославской области от 29 апреля 2002 г. N 38-З "Об экологическом контроле на территории Ярославской области"; законы, посвященные экологическому образованию и воспитанию (Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. N 164-КЗ "Об экологическом образовании в Приморском крае"; Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 г. N 17 "Об экологическом образовании населения Республики Дагестан"), законы, содержащие экологические требования в различных сферах общественной деятельности (Закон Алтайского края от 6 марта 2000 г. N 16-ЗС "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами"; Закон Хабаровского края от 28 июля 1999 г. N 146 "Об отходах производства и потребления"; Закон Волгоградской области от 17 апреля 2000 г. "О безопасности населения и охране окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа, содержащих сероводород") и др.

2. Большинство проблем при реализации природоохранного законодательства возникает именно тогда, когда регионы на своем уровне посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов пытаются решить вопросы, отнесенные к ведению федеральных органов власти. Правоприменительная практика показывает, что впоследствии такие нормативные правовые акты отменятся либо органом, утвердившим такой акт, либо по инициативе правоохранительных органов. Однако период их действия ознаменовывается определенными сложностями, сопровождающимися противоречивыми судебными процессами.

Так, в соответствии со ст. 18 Закона об отходах, порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение определяется Правительством РФ. Спустя два года после принятия этого законодательного акта, Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 были утверждены Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, которыми разработка самого порядка возлагалась на Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Однако такие правила были разработаны только в 2002 году, по истечении четырех лет после принятия Закона об отходах. Так, Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 11 марта 2002 г. N 115 были утверждены Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. До этого времени норма федерального законодательства оставалась нереализованной.

Опережая принятие соответствующего документа федерального уровня, в Республике Татарстан был утвержден ряд нормативных правовых актов, подробно регламентирующих этот порядок, а именно: Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 10 декабря 2001 г. N 652 "Об утверждении Временных рекомендаций по делению предприятий на категории опасности", Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 26 декабря 2001 г. N 715 "Об утверждении Временных методических указаний по разработке нормативов образования отходов и лимитов на их размещение", Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 26 декабря 2001 г. N 715 "Об утверждении Методических рекомендаций по нормированию образования отходов", Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 9 апреля 2002 г. N 324 "Об утверждении Временного порядка рассмотрения и утверждения нормативов выброса (сброса) вредных веществ, нормативов образования и лимитов размещения отходов, выдачи разрешений на выброс (сброс), размещение отходов". Сложности, вызванные принятием таких нормативных правовых актов Республики Татарстан, обусловлены тем, что ими в отношении природопользователей устанавливались дополнительные требования, не отраженные на федеральном уровне.

Так, несмотря на то, что проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение согласно действующему на тот период федеральному законодательству утверждались Министерством природных ресурсов РФ, такие проекты, согласно нормативным правовым актам Республики Татарстан, должны были пройти этап согласования в Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан. В свою очередь, согласование соответствующей разрешительной документации федеральным законодательством не предусматривается. Принимая соответствующий нормативный правовой акт, орган государственной власти субъекта Российской Федерации тем самым необоснованно расширил свои полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.[\*(1)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_991)

Одним из важнейших средств реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации является принятие региональных целевых программ, что также отнесено к полномочиям субъектов РФ.

Так, в Волгоградской области Постановлением Администрации от 28.09.2009 г. N 358-п утверждена долгосрочная областная целевая программа "Охрана окружающей среды и рациональное природопользование на территории Волгоградской области" на 2010-2012 годы, которая разработана для определения эффективных путей улучшения экологической обстановки в области. Региональные целевые программы, как и федеральные, представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального развития субъекта Российской Федерации.

Одной из основных государственных функций в области охраны окружающей среды, осуществляемой по единой государственной системе в РФ, является участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации (примером реализации указанной функции является Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 5 октября 2009 г. N 1158 "О Концепции развития территориальной системы наблюдения за состоянием атмосферного воздуха Волгоградской области до 2015 года", также на данный момент в Волгоградской областной Думе находится на рассмотрении проект Закона Волгоградской области "Об экологическом мониторинге в Волгоградской области").

3. Одним из важнейших полномочий субъектов РФ в области охраны окружающей среды является осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю. Субъекты РФ самостоятельно утверждают перечень должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации). В качестве примера приведем приказ Комитета природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области от 1 сентября 2009 г. N 464/02 "Об утверждении административного регламента по исполнению Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области государственной функции по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному контролю".

Согласно комментируемой статье, а также ст. 6.1 Закона о животном мире, одной из основных государственных функций субъектов РФ в области охраны окружающей среды является ведение Красной книги субъекта РФ. Красная книга РФ не может включать все виды объектов, которые находятся под угрозой исчезновения. Поэтому субъекты Российской Федерации издают собственные Красные книги, включающие сведения о состоянии, распространении и мерах охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного и животного мира на территории того или иного региона. Большинством субъектов РФ данное полномочие реализовано. Например, Красная книга растений и животных Саратовской области была создана еще в 1996 году и была в числе первых региональных Красных книг. На территории Волгоградской области также на протяжении ряда лет издается Красная книга (согласно Постановлению Главы Администрации Волгоградской области от 13 октября 2004 г. N 981 "О Красной книге Волгоградской области" и Постановлению Главы Администрации Волгоградской области от 8 августа 2008 г. N 1025 "Об утверждении Положения о ведении учета редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, занесенных в Красную книгу Волгоградской области").

Собственные Красные книги есть также в Московской, Ленинградской, Калужской, Тверской, Ульяновской, Нижегородской и других областях.

Комментируемым законом к природоохранным полномочиям субъекта РФ также отнесено ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, государственный экологический контроль которых осуществляется субъектом Российской Федерации.

Право на образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий также относится одному из важнейших полномочий субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

В соответствии с Законом об ООПТ, особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Так, на территории Волгоградской области указанное полномочие реализуется в соответствии с Законом Волгоградской области от 7 декабря 2001 г. N 641-ОД "Об особо охраняемых территориях Волгоградской области", посредством создания семи природных парков (например, Закон Волгоградской области от 13 июня 2001 г. N 549-ОД "О создании Природного парка "Донской", Постановление Волгоградской областной Думы от 10 октября 2002 г. N 12/452 "Об образовании Природного парка "Щербаковский" на территории Камышинского района Волгоградской области" и др.).

В комментируемой статье перечисляется и ряд других полномочий, но она не содержит исчерпывающего перечня полномочий субъектов РФ, допуская их закрепление в иных статьях, как комментируемого закона, так и иных федеральных законов. Поэтому в дополнение к полномочиям субъектов РФ, указанных в данной статье, следует отметить следующие: организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры на территории субъекта РФ; осуществление согласования места размещения объектов, негативно влияющих на состояние окружающей среды; принятие решения о резервировании, а также изъятии земельных участков у собственников, землевладельцев, землепользователей при создании особо охраняемых природных территорий регионального (областного, краевого и т.д.) значения и т.д. В целом, указанная статья, как и статья 5, очерчивает круг вопросов, которые принадлежат субъекту РФ в целях реализации экологической функции государства, но не устанавливает перечень полномочий конкретных органов государственной власти субъектов РФ.

Закрепление перечисленных в статье полномочий за отдельными органами субъектов РФ, по аналогии с федеральным уровнем, происходит в законах и подзаконных актах субъектов РФ. Свои полномочия орган исполнительной власти субъекта РФ может осуществлять как непосредственно, так и через систему создаваемых отделов, управлений и иных структурных подразделений. Так, значительную часть принадлежащих Волгоградской области как субъекту РФ полномочий осуществляет Комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области.

Таким образом, в целом компетенция конкретных органов государственной власти субъекта РФ устанавливается субъектом РФ самостоятельно (как и сама система таких органов), однако эта самостоятельность содержит определенную условность: должны быть полностью соблюдены требования, содержащиеся в Конституции РФ (ч. 1 ст. 77; ст. 1, 5, 10, 72) и в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в т.ч. и предписания о конкретных полномочиях законодательных и исполнительных органов.

Статья 7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

1. Органы местного самоуправления являются субъектами природоохранной деятельности, что следует из определения охраны окружающей среды, закрепленного в ст. 1 комментируемого Закона. Ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях является принципом охраны окружающей среды. Содержание муниципального управления в сфере охраны окружающей среды, в том числе его отличие от государственного управления, обусловлено особой ролью местного самоуправления. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления - это их право и обязанность решать вопросы местного значения в сфере охраны окружающей среды, а также осуществлять передаваемые им в установленном законом порядке отдельные государственные полномочия в этой сфере. Реализация таких полномочий направлена на сохранение и восстановление окружающей среды, благоприятной для проживания населения, на предотвращение и уменьшение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение компенсации причиняемого экологического вреда. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются экологическим законодательством - путем прямого закрепления, а также муниципальным законодательством - посредством их включения в перечень вопросов местного значения.

По степени специфичности природоохранные полномочия органов местного самоуправления можно подразделить на общие и специальные. Общие полномочия реализуются применительно к любым сферам деятельности - например управление муниципальной собственностью, правотворческие, бюджетные и другие полномочия. Многие общие полномочия муниципальных органов становятся природоохранными непосредственно в процессе их реализации, например в ходе принятия правовых актов экологической направленности, выделения бюджетного финансирования мероприятий по охране окружающей среды и т.п. Природоохранным полномочием общего характера может считаться принятие и организация выполнения местных экологических программ. Специальные полномочия включают в себя права и обязанности непосредственно в природоохранной сфере.

По порядку получения полномочия органов местного самоуправления в природоохранной сфере делятся на собственные (по вопросам местного значения) и переданные государственные полномочия. Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

2. Положения комментируемого закона регулируют полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, следующим образом. Кроме специальной нормы (ст. 7), комментируемый закон содержит ряд других положений о природоохранной компетенции органов местного самоуправления.

Во-первых, это блок их обязанностей, корреспондирующих экологическим правам граждан. Граждане, общественные иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право: оказывать содействие органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды; обращаться в органы местного самоуправления с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. Кроме того, граждане имеют право направлять обращения в органы местного самоуправления о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране, а общественные иные некоммерческие объединения имеют право: обращаться в органы местного самоуправления о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан; подавать в органы местного самоуправления обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (п. 2 ст. 11, п. 1 ст. 12). Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды (п. 1 ст. 13), а также осуществлять экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности.

Органы местного самоуправления обязаны принимать меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в населенных пунктах, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.

Помимо комментируемого законодательного акта, природоохранная компетенция органов местного самоуправления может регулироваться нормами природоресурсного законодательства - ЗК РФ, Законом о недрах, Законом о животном мире, ЛК РФ, ВК РФ и др., а также природоохранными нормами других федеральных законов, например, Законом об охране атмосферного воздуха, Законом об ООПТ, Законом об отходах, Законом о природных лечебных ресурсах. Так, органы местного самоуправления осуществляют: управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения; контроль за рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель в пределах своей компетенции; использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, расположенных в границах городских и сельских населенных пунктов, за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в порядке, устанавливаемом органами государственной власти субъектов Федерации. Закон об охране атмосферного воздуха собственной компетенцией органы местного самоуправления не наделяет.

Существенные изменения были внесены в положения о полномочиях органов местного самоуправления в 2006 году. В период 2003-2005 гг. как комментируемый закон, так и Закон о местном самоуправления наделяли органы муниципального района и городского округа правом организации и осуществления экологического контроля. Предполагалось, что с 2006 г. вместо государственного регионального контроля будет введен муниципальный контроль объектов производственного и социального назначения, за исключением тех объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти. Однако соответствующие нормы были отменены накануне их вступления в силу. Многочисленные, частые и взаимоисключающие по своему смыслу поправки, вносимые в компетенционные разделы природоохранного законодательства в течение последних лет - примером чему может служить и противоречивое регулирование государственного и муниципального экологического контроля - стали одной из главных причин неэффективности контрольной функции муниципального (а также государственного) экологического управления.

Однако в целом в развитии муниципального и экологического законодательства намечаются тенденции усиления экологической составляющей в деятельности муниципальных органов. Совокупность природоохранных полномочий, реализация которых происходит в организованных формах, дает основание говорить о наличии у органов местного самоуправления самостоятельной и довольно обширной функции охраны окружающей среды.

Статья 8. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды

1. В комментируемой статье законе под термином "государственное управление в области охраны окружающей среды" понимается государственное экологическое управление в узком смысле слова, т.е. исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, направленная на организацию охраны и воспроизводства природных объектов и комплексов, предотвращение вредных последствий хозяйственной деятельности на природу и человека, поддержание благоприятного состояния окружающей среды.

Общая характеристика экологических полномочий федеральных органов исполнительной власти общей компетенции была дана в [комментарии](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_5) к ст. 5. Органами специальной компетенции называются органы государственной власти, специально уполномоченные Правительством РФ или Президентом РФ выполнять соответствующие экологические функции. Органы специальной компетенции подразделяются на отраслевые (осуществляют руководство подведомственным им отраслям), межотраслевые (выполняют специализированные функции межотраслевого значения) и внутриотраслевые (осуществляют руководство в рамках отрасли порученным участком работы - территориальные органы федеральных органов исполнительной власти). Межотраслевые органы выполняют блок природоохранительных задач по отношению ко всем (или большинству) природным ресурсам или видам деятельности; отраслевые осуществляют охрану окружающей среды в отдельных отраслях (сферах) экономики (транспорт, промышленность, энергетика и т.д.). В настоящий момент практически невозможно сформулировать исчерпывающий перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отдельные экологические функции.

Общий перечень федеральных органов исполнительной власти определяет Президент России по представлению Председателя Правительства РФ (ст. 112 Конституции РФ). В настоящий момент действуют Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. N 314 (с изм. от 22 июня 2009 г.) и Указ Президента РФ "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" от 9 мая 2008 г. N 724 (в ред. от 5 октября 2009 г.). В соответствии с данными Указами, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Можно выделить три межотраслевых органа специальной компетенции в области охраны окружающей среды: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Министерство сельского хозяйства РФ.

2. Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России), действующее на основе Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404 (в ред. 19 августа 2009 г.) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, не обитающим на особо охраняемых природных территориях и (или) не занесенным в Красную книгу Российской Федерации) и среду их обитания, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

В структуру Минприроды России входят:

а) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 372 (в ред. от 14 сентября 2009 г.)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

б) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 (в ред. от 8 августа 2009 г.)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

в) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 (в ред. от 8 августа 2009 г.)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, гидротехнических сооружений, производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

г) Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 282 (в ред. от 8 августа 2009 г.), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

д) Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 293 (в ред. от 14.09.2009)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере недропользования.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) действует на основе Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321 (в ред. от 17 октября 2009 г.) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда, защиты прав потребителей и др.

В структуру Минздравсоцразвития России входят:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 322 (в ред. 08.08.2009)).

- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 323 (в ред. 08.08.2009)).

- Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 324 (в ред. 08.08.2009)).

- Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) (Указ Президента РФ от 11 октября 2004 г. N 1304 (в ред. 24.09.2007)).

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) действует на основе Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. N 450 (в ред. от 12 августа 2009 г.) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, устойчивого развития сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в области лесных отношений и др.

В структуру Минсельхоза России входят:

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 327 (в ред. 27 января 2009 г.)).

- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) Постановление Правительства РФ то 16 июня 2004 г. N 283 (в ред. от 27 января 2009 г.)).

3. Отраслевые органы специальной компетенции. Как уже отмечалось в [комментарии](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_5) к статье 5, отраслевые органы специальной компетенции осуществляют управление охраной окружающей среды в отдельных отраслях народного хозяйства (промышленность, транспорт, оборона, энергетика и т.д.). В их число следует включить МВД России, Министерство обороны РФ, Федеральную службу безопасности, таможенные органы и т.д. Данный перечень не носит исчерпывающего характера.

МВД России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 927 (ред. от 28 февраля 2009 г.) "Вопросы министерства внутренних дел Российской Федерации" в пределах возложенных задач оказывает содействие должностным лицам органов государственного экологического контроля в осуществлении их законной деятельности; принимает меры по предотвращению и пресечению преступлений и правонарушений (в том числе экологических); проводит оцепление определенных территорий при ликвидации последствий стихийных бедствий, а также экологических аварий и катастроф; участвует в обеспечении общественного порядка.

В ведении МВД России наиболее значимы экологические функции ГИБДД, которые заключаются в осуществлении контроля за соблюдением установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности движения, в том числе по охране атмосферного воздуха от вредного воздействия выбросов автомототранспорта.

Экологическая функция Министерства обороны РФ (Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. (ред. от 1 сентября 2009 г.) "Вопросы министерства обороны Российской Федерации") осуществляется посредством осуществления наблюдений за состоянием окружающей среды и ее изменением в результате повседневной военной деятельности; проведения проверки соблюдения воинскими частями требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей среды; проведения проверки выполнения планов и мероприятий по охране и оздоровлению окружающей среды; осуществления контроля за выполнением заключений государственной экологической экспертизы и т.д. Особенности государственного контроля за состоянием отдельных видов природных ресурсов (например, лесов), расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов на землях обороны определяются отдельными нормативными актами.

Экологическая функция Федеральной службы безопасности в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. (в ред. от 25 декабря 2008 г.) выражается в выявлении, предупреждении и пресечении деяний, посягающих на экологические интересы общества, представляющие особую экологическую опасность. К таким деяниям относятся экологическая контрабанда, связанная с незаконным вывозом стратегически важных природных ресурсов и ввозом на территорию России опасных отходов. Кроме того, в свете Экологической доктрины, впервые предусмотревшей систему мер по предотвращению терроризма, создающего опасность для окружающей среды, экологические функции данного органа будут и далее развиваться.

Органы таможни в соответствии с возложенными ст. 403 Таможенного кодекса РФ от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ (в ред. от 24 июля 2009 г.) функциями также оказывают содействие по осуществлению мер по защите объектов животного и растительного мира и охране окружающей среды (так например, пресекают незаконный оборот через таможенную границу видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения).

4. В каждом субъекте РФ устанавливается собственная система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Свои экологические полномочия орган исполнительной власти субъекта РФ может осуществлять как непосредственно, так и через систему создаваемых отделов, управлений и иных структурных подразделений администрации (правительства) субъекта РФ. В различных регионах существуют свои такие самостоятельные органы или структурные подразделения органа исполнительной власти общей компетенции. Так на территории Волгоградской области такой орган - Комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области. В соответствии с Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 10 декабря 2008 г. N 1693 (в ред. от 5 июня 2009 г.) данный Комитет является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления, обеспечения экологической безопасности, охраны и использования природных ресурсов, в том числе геологического изучения, использования и охраны недр и водных объектов, организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, государственной экологической экспертизы.

Статья 9. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

1. Охрана окружающей среды и законодательство об этой деятельности отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно, федеральные законы и законы субъектов Федерации должны разграничить полномочия всех субъектов природоохранной деятельности, в том числе органов местного самоуправления, установить правовые основы этой деятельности.

Правовыми способами разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации являются конституционный и договорный. В течение нескольких лет существует непростая ситуация, сложившаяся вокруг "передела" природоохранных полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления. В комментируемом законе нет предписаний относительно процедуры разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере экологии.

Разграничение полномочий федеральных и региональных государственных органов осуществляется по двум направлениям: во-первых, посредством детального перечисления в федеральных законах и договорах (соглашениях) полномочий федеральных органов и органов субъектов РФ, и, во-вторых, посредством разграничения полномочий по территориальному признаку.

Большинство федеральных законов содержат непосредственный перечень предметов ведения субъектов Российской Федерации, а также устанавливает, что к их ведению относятся иные вопросы, не отнесенные к ведению Российской Федерации или федеральных органов государственной власти (ст. 6 Закона об экологической экспертизе, ст. 47 ЛК РФ, ст. 66 ВК РФ). Определенные полномочия в конкретной сфере общественных отношений применительно к органам субъекта Российской Федерации федеральные законы установить не могут в силу того, что систему таких органов субъект РФ устанавливает самостоятельно. Полномочия органов власти субъекта РФ "выводятся" из списка предметов ведения.

В течение ряда лет разграничение полномочий федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ осуществлялось не только федеральными законами, но и соответствующими договорами и соглашениями. Договором между органами государственной власти РФ и субъектов РФ конкретизировались предметы совместного ведения с учетом особенностей каждого субъекта Российской Федерации. Из действовавших за все время существования такой практики в России договоров, наиболее интересными в части природоохранного содержания, на наш взгляд, являются:

Во-первых, договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан (от 15 февраля 1994 г.), Башкортостан (от 3 августа 1994 г.), Республики Бурятия (от 29 августа 1995 г.) и Чувашской республики (от 27 мая 1996 г.).

Во-вторых, договора Российской Федерации с Калининградской областью от 12 января 1996 г., с Краснодарским краем от 30 января 1996 г., Ленинградской областью от 13 июня 1996 г. и городом федерального значения Санкт-Петербургом от 13 июня 1996 г.

В-третьих, договора РФ с автономными округами и автономной областью - Договор с Коми-Пермяцким автономным округом (от 31 мая 1996 г.) и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом (от 27 мая 1996 г.).

Приведенные Договоры содержали ряд позитивных положений, предусмотренных в связи с необходимостью усиления охраны окружающей среды соответствующего региона. Так, в Договоре с Республикой Бурятия было оговорено составление, координация и финансирование РФ программ по установлению особых условий природопользования и охраны окружающей среды озера Байкал, указаны обязанности Республики Бурятия в этой сфере, включая формирование специального экологического фонда. В ряде других договоров отражена специфика охраны окружающей среды курортной зоны (Краснодарский край), необходимость преодоления последствий испытаний и размещения оружия массового поражения (Коми-Пермяцкий автономный округ), охрана уникальных природных объектов мирового значения (Ладожское озеро, Финский залив и т.д.) Ленинградской области и т.д.

Такие внутригосударственные нормативные договоры долго занимали особое место в системе источников российского экологического права. Главным их значением являлось восполнение пробелов в экологическом законодательстве, а также устранение объективно имеющихся противоречий интересов Российской Федерации и отдельных ее субъектов. В настоящий момент подобная договорная практика прекращена, и преобладает законодательное разграничение полномочий федеральных и региональных органов власти.

2. Согласно п. 2 комментируемой статьи соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, заключаются в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Конституция РФ регулирует этот вопрос в п.п. 2 и 3 ст. 78, согласно которым федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ в свою очередь по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" также закрепляется обязательная информация, которая должна содержатся в таких соглашениях, - это условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Конкретный порядок подготовки и согласования соглашений, а также порядок их утверждения Правительством России, внесения в них изменений и (или) дополнений закреплены в Правилах заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий (утв. Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. N 924).

Статья 10. Управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления

Общие положения о муниципальном экологическом управлении были рассмотрены в [комментарии](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_7) к статье 7 Закона.

Закон о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 34) установил обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Все они в различном объеме участвуют в реализации природоохранной функции местного самоуправления.

Представительному органу в системе муниципальных органов власти предоставлено право выражать волю населения муниципального образования, придавать ей общеобязательный характер, осуществлять от имени этого населения власть. Этим объясняется наличие исключительных полномочий представительного органа местного самоуправления. К таковым относятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и т.д. (ч. 10 ст. 35 Закона о местном самоуправлении).

Перечисленные полномочия предопределяют возможности представительного органа местного самоуправления активно участвовать в реализации природоохранной функции в комплексе с другими функциями местного самоуправления.

Как правило, в уставах муниципальных образований предусматривается должность главы муниципального образования - высшего должностного лица муниципального образования, наделенного уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Его функции, наименование и место в системе органов местного самоуправления различаются.

Деятельность главы муниципального образования тесно связана с деятельностью исполнительного аппарата местного самоуправления. Имея разные наименования, структуру, порядок формирования, они выполняют одну и ту же общую функцию: обеспечивают исполнение решений населения, представительного органа местного самоуправления, а также реализацию действующего законодательства Российской Федерации.

Экологическими проблемами в муниципальных образованиях могут занимается специальная экологическая служба, входящая в состав местной администрации, либо различные подразделения исполнительного органа, осуществляющие управление в конкретных отраслях муниципального хозяйства, и решающие вопросы охраны окружающей среды в комплексе с другими.

При формировании таких органов порой происходит нарушение федерального законодательства. Так в 1996 г. председателем Новосибирского областного комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов и мэром г. Новосибирска был утвержден Новосибирский городской комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов. Согласно Положения об этом органе, данный городской комитет являлся органом мэрии г. Новосибирска и Новосибирского областного комитета охраны окружающей среды. Таким образом, данная структура подчинялась в своей деятельности одновременно органу местного самоуправления общей компетенции и государственному органу субъекта Российской Федерации, что противоречит требованиям ст. 12 Конституции РФ, предусматривающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Установленные законами Российской Федерации и субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления в охране окружающей среды реализуются в практической деятельности этих органов по-разному. Это происходит в силу ряда причин, имеющих как объективный, так и субъективный характер. В числе объективных причин следует выделить, во-первых, территориальный фактор - является ли муниципальное образование городским (внутригородским) или сельским. В городских муниципалитетах с развитой промышленностью состояние окружающей среды часто обуславливает создание отдельных комитетов по охране окружающей среды в структуре городской администрации. Например, постановлением Волгоградской городской Думы от 6 июля 2006 г., в структуре администрации города Волгограда создан Департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов.

Департамент является отраслевым структурным подразделением администрации Волгограда, осуществляющим управление и полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности на территории Волгограда. Несомненно, что экологические проблемы, с которыми сталкиваются в городе и на селе имеют свою специфику.

Во-вторых, даже в рамках одинаковых по территориальной принадлежности (например, два городских или два сельских) муниципальных образований, экологическая обстановка на их территории может существенно различаться. Поэтому в этих муниципальных образованиях первоочередные экологические проблемы различны (например, для органов местного самоуправления города Череповца, признанного государственной экологической экспертизой зоной чрезвычайной экологической ситуации, и деятельностью органов местного самоуправления большинства других городских округов).

В-третьих, городские (сельские) муниципальные образования, даже при наличии примерно одинакового состояния окружающей среды, отличаются по экономическому положению и, следовательно, по возможности финансирования природоохранных мероприятий. Существуют и субъективные факторы, связанные с опытом, эколого-правовой культурой муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления и иными обстоятельствами, не имеющими прямого отношения к охране окружающей среды.

По порядку закрепления полномочий органов местного самоуправления в природоохранной сфере можно выделить их собственные полномочия, государственные полномочия, которые переданы путем делегирования или наделения, а также полномочия, возникшие в результате заключения специальных договоров. При закреплении за органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в законодательстве субъектов РФ в ряде случаев отсутствуют нормы, закрепляющие необходимость финансирования соответствующих полномочий.

По предмету природоохранной деятельности органов местного самоуправления, их полномочия можно разделить на четыре группы. В первую включаются полномочия по охране окружающей среды в целом (как комплексного объекта). Во вторую - по охране отдельных видов природных ресурсов. Третья группа включает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий и объектов местного значения. Четвертая группа включает полномочия по охране окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (в сельском хозяйстве, градостроительстве, при обращении с бытовыми отходами и т.д.).[\*(2)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_992)

Признание в законе возможности осуществления муниципального экологического управления имеет большое значение с точки зрения концепции перехода России к устойчивому развитию. Совместное участие всех органов государственной и муниципальной власти в природоохранной деятельности является одним из важных моментов этого перехода. Только совместной планомерной работой по всем направлениям можно добиться результативной деятельности в сфере охраны окружающей среды.

**Глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды**

Статья 11. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды

1. Право на благоприятную окружающую среду является разновидностью субъективных прав граждан, которому корреспондируют обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по поддержанию окружающей среды в благоприятном состоянии, а также проведению различных мероприятий по устранению отрицательных воздействий неблагоприятной среды на жизнь и здоровье людей. Субъективное право - это гарантированная государством мера возможного (дозволенного) поведения личности, важнейший элемент ее конституционного статуса. Носитель субъективного права всегда имеет выбор: действовать определенным образом или воздержаться от действий (например, требовать или не требовать от компетентных органов предоставления экологически значимой информации).

Что следует понимать под благоприятной окружающей средой, право на которую закрепляет за гражданами данная статья? Комментируемый закон дает определение "благоприятной окружающей среды" в узком смысле, понимая под ней такую окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Однако если рассматривать данный термин в контексте иных экологических законов, то в широком смысле под "благоприятной окружающей средой" необходимо понимать такое состояние среды обитания человека, которое соответствует нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости, экологической устойчивости, видового разнообразия, способности удовлетворять потребности граждан в отдыхе, туризме, лечении, а также включать в себя эталонные участки природы, не тронутой человеческой жизнедеятельностью. Следовательно, право на благоприятную окружающую среду включает в себя возможность граждан пользоваться дарами природы (право общего природопользования), но исключает отношения собственности на природные объекты и возможности коммерческого их использования (право специального природопользования).

Учитывая взаимосвязь и взаимообусловленность прав и обязанностей, следует отметить вытекающие из п. 1 и п. 2 ст. 11 Комментируемого закона обязанности органов публичной власти, необходимые для реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. В числе таких обязанностей органов власти следует выделить разработку природоохранных нормативов; привлечение виновных в нарушении экологических предписаний к юридической ответственности; финансирование из бюджетов всех уровней экологических мероприятий и программ; обязанность соответствующих должностных лиц предоставлять экологическую информацию; учитывать экологические требования в ходе территориального планирования и градостроительного зонирования территорий; проводить государственный экологический контроль; государственную экологическую и иные экспертизы и т.д.

2. Из Конституции России и экологического законодательства вытекает ряд конкретных правомочий граждан в области охраны окружающей среды. По логике законодателя, их использование гражданами России позволит им реализовать свое конституционное право на благоприятную окружающую среду. Все нижеприведенные правомочия граждан могут быть классифицированы в две большие группы по критерию способа защиты: самозащита своих экологических прав и защита с помощью государственных институтов. В первую группу войдут правомочия граждан по проведению демонстраций, пикетирования и иных подобных мероприятий, а во вторую группу - обращения в органы государственной власти с заявлениями, жалобами, предложениями, исками и т.д. В их числе следует особо выделить следующие.

- право на создание общественных объединений, фондов и иных некоммерческие организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Порядок создания таких некоммерческих объединений предусмотрен в ГК РФ и иных федеральных законах. Так, порядок создания общественных объединений указан в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях". Все юридические лица, включая некоммерческие экологические объединения, приобретают предусмотренные законом и обязанности с момента их государственной регистрации.

Деятельность таких объединений является важным элементом гражданского общества, формой его контроля за эффективностью работы государственного аппарата. В развитых странах мира общественные экологические объединения являются внушительной политической силой, побеждая на выборах и получая значительное количество мест в представительных органах государственной власти и органах местного самоуправления. Под влиянием неправительственных экологических организаций происходит экологизация ряда других международных и государственных институтов, а также общественных структур (СМИ, профсоюзы, политические партии, другие общественные организации, рядовые граждане). Политизация экологических движений наблюдается повсеместно, приобретая глобальный характер и определяя глобальную тенденцию развития мирового экологического движения.

3. Граждане вправе принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах и иных не противоречащих законодательству акциях по охране окружающей среды. Данное право вытекает из ст. 31 Конституции России, предоставляющей гражданам возможность собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. При осуществлении данного права не допускается нарушение прав и свобод других лиц, а также использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны. В России действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, т.е. для их проведения не требуется специального разрешения властей. Вопросы организации данных мероприятий регулируются Федеральным законом от 19 июня 2004 г. "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Проводившиеся в форме демонстраций, пикетов и митингов протесты против строительства различных хозяйственных объектов конца 80-х начала 90-х годов XX века сменились на сегодняшний день практически полной апатией населения к подобным формам протеста.

Более востребованной формой защиты гражданами своих экологических прав в настоящий момент является их участие в проведении референдумов по экологическим вопросам. Согласно п. 3 ст. 3 Конституции России, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Право на участие в референдуме предусмотрено также п. 2 ст. 32 Конституции России. Референдумы могут быть трех уровней - федеральные, региональные (субъекта РФ) и местные.

Референдум Российской Федерации - это всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (ст. 1 Федерального конституционного закона "О референдуме в Российской Федерации" от 28 июня 2004 г.). Одним из таких вопросов государственного значения вполне может быть и охрана окружающей среды. В последнее десятилетие в России неоднократно предпринимались попытки провести референдумы по объектам, затрагивающим экологические интересы населения. По некоторым данным, за последние годы в России было инициировано 29 природоохранных референдумов.

Возможность и результативность их проведения была обусловлена позицией соответствующих органов публичной власти. В этом смысле примечательны референдумы по поводу строительства морского порта в г. Геленджик (1998 и 2000 гг.); референдум по поводу строительства Сосновоборского алюминиевого завода в Кингесепском районе (2004 г.); референдум в Калининградской области по поводу строительства нефтеперевалочных баз (2005 г.).

Из числа референдумов, получивших наибольший общественный резонанс, следует выделить проходивший в начале 2001 г. в ряде субъектов РФ сбор подписей для проведения референдума по вопросу о возможности ввоза в Россию отработавших ядерных материалов и ядерного топлива зарубежных АЭС в целях захоронения и переработки на территории России (в первом чтении Государственной Думой РФ в декабре 2000 г. был принят закон, которым такая возможность допускалась). Однако данная инициатива общественности по ряду причин не была реализована, а вступление в силу комментируемого закона и вовсе закрыло данную дискуссию.

Проведение референдума (даже с положительным результатом для его инициаторов) еще не создает само по себе необходимых гарантий от нарушения экологических прав граждан. Так, в г. Калуге был проведен референдум по вопросу строительства второй атомной станции. Отрицательный результат референдума был обжалован Минатомом России в Верховный Суд РФ, который согласился с его доводами о необходимости строительства этой станции.

В данном случае следует обратить внимание на следующее обстоятельство. В большинстве случаев граждане и их объединения пытаются проводить региональные и местные референдумы по вопросам в сфере атомной энергетики (например, по запрету строительства АЭС). Значительно более редкими являются попытки проведения референдумов по охране уникальных, экологически ценных территорий или другим вопросам природопользования. Необходимо иметь в виду, что федеральные энергетические системы и ядерная энергетика находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определяет, что на референдум субъекта РФ или местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся соответственно в ведении субъекта РФ или органа местного самоуправления (ст. 12). Однако вопросы атомной энергетики не находятся в ведении субъектов Российской Федерации или ведении органов местного самоуправления.

4. Граждане вправе требовать от органов государственной власти, местного самоуправления, иных организаций предоставления своевременной, полной и достоверной экологической информации, что является конкретизацией одного из основных принципов охраны окружающей среды. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" понимает под информацией "сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления" (ст. 2). Проблемам, возникающим при получении, использовании, защите информации уделяется внимание в рамках практически всех отраслей российского права. Так, Конституция России (ч. 2 ст. 24) предусматривает обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данное положение корреспондирует и с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право свободно искать и получать необходимую для него информацию (в том числе в сфере экологии).

ГК РФ, рассматривая информацию в качестве объекта гражданских прав, регулирует, главным образом, вопросы защиты особой разновидности информации, которая составляет служебную или коммерческую тайну. Она является таковой в случае, если имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа, а ее обладатель принимает меры к охране ее конфиденциальности (ст. 139 ГК РФ). Такая информация может дать экономическое преимущество незаконно получившей ее стороне в условиях конкуренции в ходе ведения предпринимательской деятельности. Регулируются ГК РФ и вопросы защиты интеллектуальной собственности.

Под экологической информацией понимается любая информация о состоянии вод, атмосферы, почвы, живых организмов и экосистем и их изменениях, о деятельности, факторах и мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на них, а также о запланированной или осуществляемой деятельности по использованию природных ресурсов и последствиях этого для окружающей среды, включая данные, необходимые для оценки этих последствий для окружающей среды и населения, а, кроме того, о мерах, направленных на охрану и рациональное использование окружающей среды.[\*(3)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_993)

Указанной информацией располагают, в первую очередь, специально уполномоченные органы государства в области охраны окружающей среды. Такую информацию о состоянии окружающей среды они получают посредством мониторинга (наблюдения за качественным состоянием окружающей среды). Однако если речь идет о размере и характере вредного воздействия хозяйствующего субъекта, то по запросу общественного экологического объединения такую информацию обязан предоставить его руководитель.

Но несмотря на закрепление права граждан и их объединений на получение экологической информации в Конституции РФ и федеральных законах, а также наличии утверждаемых Правительством Российской Федерации положений о специально уполномоченных федеральных органах в области охраны окружающей среды, которым вменяется в обязанность предоставлять гражданам экологическую информацию, получение последней до сих пор связано с большими проблемами. Одной из них являлось отсутствие механизма реализации данного права, то есть подзаконными актами не был установлен порядок предоставления информации: какие должностные лица, в каком объеме, в какие сроки должны ее предоставлять. В качестве шага к решению данной проблемы можно рассматривать создание в мае 2002 г. в Министерстве природных ресурсов и экологии (в том числе в территориальных структурах) общественной приемной, одной из задач которой является обеспечение работы с общественностью и обращениями граждан по вопросам, относящимся к сфере деятельности МПР России, а также организация личного приема граждан руководством МПР России.

Возникают сложности и с привлечением к ответственности должностных лиц за не предоставление экологической информации, несмотря на наличие соответствующего состава правонарушения. Так, ст. 8.5 "Сокрытие или искажение экологической информации" КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на них, о радиационной обстановке, а также искажение сведений о состоянии земель, водных и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию. На наш взгляд, четкую правовую регламентацию имеют только категории "своевременная" и "достоверная" информация. Законами предусмотрен срок рассмотрения заявления граждан о предоставлении информации (1 месяц), пропуск которого означает нарушение должностными лицами требований закона. Недостоверной информацией могут считаться заведомо ложные, не соответствующие действительности сведения о состоянии окружающей среды. Типичным примером была авария на Чернобыльской АЭС, правду о которой российские граждане узнали с большим опозданием. До этого должностные лица сообщали, что ничего особенного на Чернобыльской АЭС не произошло, предоставляя не достоверную экологическую информацию.

Категория "полная" информация носит оценочный характер. Оценка полноты предоставленных сведений зависит от содержания и четкости предмета информационного запроса, сформулированного гражданами и их объединениями. В этом плане как раз и существуют сложности субъективного плана, связанные с тем, что граждане не всегда обладают необходимыми знаниями для того, чтобы юридически грамотно сформулировать вопрос к соответствующим должностным лицам. Следовательно, "полнота" или "не полнота" ответа соответствующих должностных лиц на запросы граждан подлежат индивидуальной оценке, в которой могут присутствовать элементы субъективизма, поскольку законом критерии "полноты" экологической информации не определены. Следует подчеркнуть, что информация о состоянии окружающей среды не относится к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 7 Закона РФ от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне").

5. Граждане вправе обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды, негативного воздействия на нее, получать своевременные и обоснованные ответы.

Данная норма корреспондирует с положениями ст. 33 Конституции РФ, согласно которой граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право является важным средством защиты экологических прав граждан, а также формой их участия в управлении делами государства. Праву граждан на обращение соответствует обязанность органов и должностных лиц рассмотреть в установленных порядке и сроке обращения граждан и уведомить их о результатах. Действующее законодательство предусматривает три основные формы обращения.

Во-первых, граждане могут обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления с предложениями по совершенствованию работы природоохранных органов, их структуры, путей решения отдельных экологических задач. Во-вторых, посредством заявления гражданин обращается к конкретному должностному лицу о содействии в реализации принадлежащего ему конституционного права на благоприятную окружающую среду, основные элементы которого конкретизированы в законах РФ и субъектов РФ. В-третьих, посредством жалобы граждане вправе требовать устранения допущенных нарушений своих экологических прав в результате принятия решения, либо иными действиями (бездействиями) соответствующих должностных лиц. Предложения и заявления подаются тем должностным лицам, в ведении которых находится решение соответствующего экологического вопроса. Жалобы подаются должностным лицам, в подчинении которых находится принявший обжалуемое решение, либо в суд.

6. Граждане вправе предъявлять иски в суд о возмещении вреда окружающей среде, а также их жизни, здоровью и имуществу. Экологический вред - любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований и связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц.[\*(4)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_994) Право гражданина на возмещение вреда, причиненного окружающей среде, следует рассматривать в контексте действующего законодательства. Согласно п. 1 ст. 46 ГПК РФ, в случаях, предусмотренных законом, граждане и организации вправе обратиться в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе, либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Такая же возможность продублирована и в п. 1 комментируемой статьи.

Экологические правонарушения могут причинять вред окружающей среде, который, в свою очередь, может как повлечь, так и не повлечь причинение вреда здоровью и имуществу граждан. Например, уничтожение лесных массивов в отдаленных районах непосредственно вреда здоровью и имуществу граждан не причиняет, но вред экологическому состоянию лесов очевиден. Таким образом, п. 1 и п. 2 комментируемой статьи предоставляет гражданам право на судебную защиту благоприятного качества окружающей среды независимо от того, причинен ли непосредственно правонарушением вред их здоровью и имуществу или нет. В случае причинения такого вреда ст. 79 комментируемого закона и гражданское законодательство предусматривают порядок возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Обязанности по предъявлению исков в суд по возмещению вреда окружающей среде возложены также на специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды.

Существует множество примеров реализации гражданами и их объединениями своего конституционного права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, посредством обращения в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 179-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" были признаны не конституционными положения данного Федерального закона об уменьшении размера выплат и льгот гражданам, пострадавшим от радиации, сужен круг лиц, пользующихся такими льготами. Суд указал на недопустимость сокращения объема обязательств, ранее принятых на себя государством в отношении таких граждан.

В последние годы формируется и практика защиты экологических прав на международном уровне, поскольку Россия присоединилась к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Следовательно, российские граждане и юридические лица получили возможность обращаться для защиты своих имущественных и личных неимущественных прав в Европейский суд по правам человека, когда исчерпаны внутригосударственные возможности защиты их экологических прав. Россия признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении России. Поэтому применение судами вышеназванной Конвенции осуществляется с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Формально решения Европейского суда, конечно, не обязательны для государств, подписавших конвенцию, но фактически все они следуют практике суда, поскольку контрольные органы Конвенции признают себя связанными прецедентом. Существует достаточно примеров того, что высшие судебные инстанции России при рассмотрении гражданских и иных дел опираются на положения прецедентной практики Европейского суда.

Несмотря на то, что в Европейской конвенции по правам человека нет статьи, посвященной экологическим правам человека, это не препятствует защите последних посредством апелляции к другим статьям конвенции. В числе наиболее интересных дел по защите экологических прав человека в практике Европейского суда по правам человека следует выделить:

а) Дело "Фадеева против Российской Федерации" (жалоба N 55723/00). Заявитель утверждала, что проживание в санитарно-защитной зоне ОАО "Северсталь" в г. Череповец причинило существенный вред ее здоровью. Следовательно, в отношении нее имело место нарушение статьи 8 Конвенции по причине неисполнения государством своих обязанностей защиты ее частной жизни и ее жилища от серьезной экологической угрозы в результате хозяйственной деятельности металлургического предприятия "Северсталь".

Постановлением Суда от 9 июня 2005 г. было установлено, что имело место нарушение ст. 8 Конвенции, и на Российскую Федерацию была возложена обязанность выплатить заявителю в порядке возмещения морального вреда 6 000 евро, а также возместить судебные расходы.

б) Дело "Ледяева и другие против России". Европейским Судом было установлено, что отсутствие защиты от загрязнения окружающей среды является нарушением права на уважение частной жизни. Заявители - жители города Череповец, проживающие около Металлургического завода, жаловались на нарушение их прав в связи с отсутствием защиты от производимого заводом загрязнения окружающей среды.

В Европейском Суде заявители утверждали, что из-за загрязнения окружающей среды нарушается их право на защиту частной жизни и неприкосновенность жилища. Это противоречит гарантиям статьи 8 Конвенции, поскольку независимо от причин, по которым они проживают в рамках санитарной зоны, выбросы в атмосферу завода чрезмерны, программа по улучшению экологической обстановке в Череповце была отменена Правительством РФ, а информация об экологической обстановке нигде не публикуется.

Рассматривая дело, Европейский Суд сослался на дело "Фадеева против России". Тогда Суд признал, что частная жизнь может серьезно пострадать из-за загрязнения окружающей среды, ситуация в Череповце почти катастрофическая, а законодательство не содержит прямого запрета на постоянное проживание в санитарной зоне. Несмотря на то, что не было установлено, что здоровье Фадеевой было подорвано такой окружающей средой, Суд пришел к выводу, что качество ее частной жизни и ее дома безусловно ухудшилось. В данном деле Суд пришел к аналогичным выводам, сочтя, что государство-ответчик не предприняло никаких шагов, чтобы реально защитить заявителей от загрязнения окружающей среды: не отселило их в безопасную зону, не предоставило компенсацию для возможности переселиться самостоятельно. Кроме того, власти в разумное время не реализовали эффективных программ по снижению выбросов. Суд счел, что статья 8 Конвенции была нарушена, и присудил заявителям компенсацию морального вреда.[\*(5)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_995)

в) в качестве примера эффективной судебной защиты экологических прав граждан в российских судах следует выделить Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 7 декабря 2005 г. N 48-Г05-18.

Как было установлено Судебной коллегией по гражданским делам ВС РФ, М.Н.И. и Т.А.А. обратились в Челябинский областной суд с заявлением о признании недействительным, противоречащим действующему законодательству и недействующим с момента издания Постановления Губернатора Челябинской области от 24 декабря 2003 г. N 554 "Об утверждении границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов: р. Миасс на участке от нижнего бьефа Шершневского водохранилища до поселка Каштак, озера Первое, озера Смолино, озера Синеглазово на территории города Челябинска" в редакции постановления Губернатора Челябинской области от 23 декабря 2004 г. N 666.

В обосновании своих требований заявители указали, что оспариваемое постановление издано неуполномоченным органом, противоречит действующему законодательству Российской Федерации и нарушает их права.

Решением Челябинского областного суда от 28 апреля 2005 г. постановление Губернатора Челябинской области признано недействующим с момента вступления решения суда в законную силу. В кассационных жалобах Губернатора Челябинской области и Управления федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Челябинской области поставлен вопрос об отмене решения суда.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

Из материалов дела следует, что Губернатором Челябинской области было принято указанное Постановление от 24 декабря 2003 г. N 554, которым были утверждены границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов согласно приложения, которое не было опубликовано. Неопубликованное приложение к постановлению представляло собой материалы проекта "Корректировка проекта установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов на территории Челябинска", выполненный институтом "Челябинскгражданпроект" и состоящим их двух разделов, поименованных том 1 "Пояснительная записка" и том 2 "Природоохранные мероприятия".

Постановлением Губернатора Челябинской области от 23 декабря 2004 г. N 666 "О внесении изменений в Постановление Губернатора Челябинской области от 24 декабря 2003 года N 554", в котором приложение к постановлению от 24.12.2003 г. изложено в текстовой редакции, описаны установленные границы, водоохранных зон и прибрежных защитных полос.

В соответствии с п.п. "д" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Совместное ведение предполагает разделение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в порядке ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Принимаемые субъектом РФ законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью второй указанной статьи.

В соответствии со ст. 2 ВК РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие водные отношения, не могут противоречить названному Кодексу и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам. Согласно ст. 6 Федерального закона "Об охране окружающей среды" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды относится разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне. В соответствии со статьей 111 Водного кодекса РФ водоохранные зоны устанавливаются для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира.

Этой же статьей ВК РФ предусмотрено, что порядок установления размеров и границ водоохранных зон и их прибрежных защитных полос, а также режима их использования устанавливается Правительством РФ.

Во исполнение данной нормы Правительством РФ 23 ноября 1996 г. принято постановление N 1404, которым утверждено "Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах".

В нарушение требований ч. 5 ст. 111 ВК РФ и ч. 4 п. 5 Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных полос, размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, утвержденного Правительством РФ 23 ноября 1996 г. N 1404, материалы "Корректировка проекта установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов на территории Челябинска", органами исполнительной власти субъекта РФ - Челябинской области не утверждены.

Отсутствие утверждения на уровне субъекта РФ материалов "Проекта корректировки границ и размеров водоохранных зон...", как обоснованно указал суд, противоречит также общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, вытекающему из конституционного равенства всех перед законом и судом (часть 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность выполнения требований указанного проекта в части природоохранных мероприятий допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и нарушает принцип равенства и верховенства закона.

При таких обстоятельствах суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт, в действующей редакции, в нарушение требований федерального законодательства, не был представлен для проведения Государственной экологической экспертизы (п. 4 ст. 12 Федерального закона "О государственной экологической экспертизе"), основан на материалах "Корректировки проекта установления границ...", не утвержденного исполнительным органом субъекта РФ (ст. 111 Водного Кодекса РФ и п. 5 Положения о водоохранных зонах...).

Соответствует материалам дела и требованиям закона и вывод суда о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт нарушает права и законные интересы заявителей, как граждан-жителей города Челябинска на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья от неблагополучного воздействия окружающей природной среды, право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека и право на пользование водными объектами. Принимаемые субъектами РФ нормативно-правовые акты в сфере регулирования водных отношений, как обоснованно указал суд, должны быть направлены на реализацию прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условии водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистема.

Суд обоснованно не согласился с доводами представителя Губернатора области о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт не нарушает прав заявителей в связи с отсутствием доказательств вредного воздействия. Суд правильно исходил из того, что право граждан на благоприятную окружающую среду, включающую в себя право на чистую воду и благоприятную водную среду, не связано с наличием или отсутствием доказательств последствий вредного воздействия окружающей среды на заявителя. Материалы, подтверждающие неблагоприятное влияние загрязнения водных объектов города Челябинска суду были представлены. Отсутствие у заявителей заболеваний, связанных с состоянием водных объектов, как обоснованно указал суд, само по себе не может свидетельствовать о том, что их права не нарушены.

Таким образом, суд обоснованно отменил постановление, принятое с нарушением порядка принятия, и противоречащее федеральному закону. Вывод суда в этой части мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

7. Юридическая обязанность - это установленные законом вид и мера должного, общественно необходимого поведения, обеспечивающего право другой стороны и гарантированного государством. В отличие от прав граждан, реализуемых свободно и по своему усмотрению, обязанность как предусмотренная Конституцией России и экологическим законодательством форма регулирования общественных отношений, опирается на властное начало, предполагающее в случае необходимости государственное принуждение.

Экологические обязанности тесно связаны с субъективными правами - это парные, взаимосвязанные категории. Данный принцип единства прав и обязанностей вытекает из ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека 1948 года, в соответствии с которой "каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности, осуществление прав и свобод гражданином требует должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований в демократическом обществе". В Преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. закреплено, что "отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит". Отсюда следует, что право на благоприятную окружающую среду также реализуется через права и обязанности как органов публичной власти, так и самих граждан и их объединений.

В отличие от большинства обязанностей, предусмотренных нормами гражданского права, и направленных на обеспечение интересов отдельных граждан или хозяйствующих субъектов, предусмотренные п. 3 комментируемой статьи экологические обязанности устанавливаются в интересах общества в целом. Невыполнение или ненадлежащее выполнение юридической обязанности является правонарушением и влечет меры государственного принуждения. Данная норма конкретизирует положения ст. 58 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Аналогично правам Конституция России разграничивает также и обязанности человека и гражданина. Например, обязанность защиты отечества возложена только на граждан (ст. 59). Относительно обязанности беречь природу и окружающую среду, Конституция использует термин "каждый", распространяя эту обязанность как на российских, так и на иностранных граждан и апатридов, находящихся на территории России.

Рассматривая экологические обязанности необходимо, во-первых, разграничивать экологические обязанности граждан и юридических лиц (к последним примыкают граждане-предприниматели). Во-вторых, следует различать экологические обязанности в различных сферах взаимодействия человека и природы. Кроме того, следует выделить экологические обязанности, вытекающие из требований к осуществлению отдельных видов деятельности (преимущественно распространяются на юридических лиц и граждан - предпринимателей); экологические обязанности, налагаемые как на физических лиц, так и на предпринимателей в ходе природопользования (использования вод, лесов, недр); экологические обязанности, налагаемые на граждан и юридических лиц в границах территорий с особым эколого-правовым статусом.

Другой классификацией экологических обязанностей граждан и их объединений, предусмотренных ст. 58 Конституции России и различными актами экологического законодательства, является их подразделение на экологические обязанности общего и специального характера. Так, п. 1 ст. 77 комментируемого закона предусматривает общую обязанность граждан, причинивших вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи и иного вредного воздействия возместить его в полном объеме.

В ст. 13 ЗК РФ на собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков возложена специальная обязанность по охране земель от различных видов вредного воздействия, а также бережному отношению к земле как природному объекту, вытекающая из наличия прав на земельный участок. Аналогичные специальные природоохранные требования содержаться в лесном, водном, горном и ином природоресурсовом законодательстве. Такие специальные природоохранные нормы отраслевых законов корреспондируют с положениями ст. 36 Конституции РФ, в которой выделяется обязанность не наносить ущерба окружающей среде при владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами.

Отдельная группа специальных экологических обязанностей предусмотрена экологическим законодательством для граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также для граждан, занимающих определенную должность. Так, п. 1 ст. 73 комментируемого закона предусматривается, что руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Таким образом, обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам распространяется не только на жителей населенных пунктов (или, например, охотников и туристов), но и на предпринимателей и должностных лиц, занимающихся определенными видами деятельности и сталкивающихся с решением экологических вопросов. Выполнение такими лицами своих специальных обязанностей и должно обеспечить благоприятное качество окружающей среды.

Статья 12. Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды

1. Для более эффективной и организованной защиты своих экологических прав граждане вправе создавать общественные и иные некоммерческие экологические объединения. Данная редакция комментируемой статьи является более прогрессивной по сравнению с ранее предусматривавшейся аналогичной нормой закона "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г., согласно которой действовали "экологические и иные общественные объединения". Такая классификация форм участия общественности в области охраны окружающей среды конкретизировалась и в иных экологических законах. Например, согласно ст. 20 Закона об экологической экспертизе, общественная экологическая экспертиза может проводиться только теми общественными объединениями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы.

В комментируемой статье предлагается другая классификация форм экологического объединения граждан, упоминая наряду со ставшими традиционными формами - общественными объединениями - еще и некоммерческие экологические объединения. С позиций гражданского законодательства, некоммерческие объединения (юридические лица) - это категория родовая, включающая в себя в качестве разновидности и общественные объединения. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Таким законом является, например, Федеральный закон от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", предусматривающий, кроме указанных в ГК РФ, и ряд других организационно-правовых форм некоммерческих объединений, таких, например, как некоммерческое партнерство или автономная некоммерческая организация, создаваемые для достижения общественно-полезных целей.

Действующая редакция комментируемой статьи отображает реально сложившуюся практику работы некоммерческих объединений (особенно фондов) в области охраны окружающей среды, а также необходимость законодательного подтверждения прав некоммерческих юридических лиц в области охраны окружающей среды. На сегодняшний день наиболее характерной формой организации граждан пока продолжает оставаться общественное объединение. Такие объединения могут создаваться в нескольких организационно-правовых формах: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности (ст. 7 Закона "Об общественных объединениях").

Одним из наиболее крупных экологических объединений является Международный Социально-экологический союз, собирающий и распространяющий экологическую информацию, разрабатывающий экологические программы. Не менее известна эколого-правовая фирма "Женщины-юристы за окружающую среду и развитие" (г. Москва), которая осуществляет общественную экологическую экспертизу, оказывает прочие юридические услуги по вопросам экологии, в том числе защищает экологические права и интересы в судах. Этим же занимается правовой центр "Юристы за экологию" (г. Санкт-Петербург), Партия зеленых (Санкт-Петербург) и др. Кроме того, следует отметить Экоцентр "Дронт" (Нижний Новгород), Эколого-правовой центр (Томск), "Движение за ядерную безопасность" (Челябинск), "Байкальскую экологическую волну" (Иркутск), Ассоциацию "зеленых" Карелии, общественное экологическое объединение "Экопресс" (Волгоград) и т.д. Существуют и международные общественные экологические организации и объединения, которые имеют в России свои филиалы и представительства ("Гринпис", "Экология", "Зеленый крест", Всемирный фонд охраны дикой природы, Международный союз охраны природы и природных ресурсов и т.д.).

2. Все экологические организации (объединения) по критерию характера осуществляемых видов деятельности можно подразделить на три группы.

Во-первых, общественные объединения, осуществляющие открытый перечень неюридических видов природоохранной деятельности (научную, образовательную, воспитательную, культурно-оздоровительную и т.д.).

Во-вторых, общественные организации, ведающие конкретными проблемами охраны окружающей среды, например, охраной животных (Межреспубликанский благотворительный фонд в защиту животных "Россиянин") или сохранением видового разнообразия птиц (Союз охраны птиц в России).

В-третьих, общественные объединения, участвующие в разработке нормативных правовых актов, парламентских слушаниях, осуществляющие защиту экологических прав граждан в судах и другую правовую помощь населению, проводящие общественные экологические экспертизы, участвующие в подготовке референдумов по экологическим вопросам и т.д.

Кроме того, общественные экологические объединения по критерию численности могут различаться от насчитывающих в своем составе нескольких человек до нескольких десятков и даже сотен; по территориальному охвату они могут быть локальные, региональные и общероссийские; по уровню решаемых проблем - от локальных до глобальных; по специализации - от небольшого числа рассматриваемых проблем до проведения широкого комплекса экологически значимых работ; по отношению к государственным органам - от сотрудничества до выступления с альтернативных позиций.[\*(6)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_996)

В последние годы стала проявляться новая черта российского экологического движения, связанная с попытками участия в выборах под политическими лозунгами и создания политических партий и движений.

3. В настоящий момент в России действует более одной тысячи общественных экологических объединений. Данные объединения в разном объеме пользуются предоставленными им экологическими правами. Представляются наиболее важными в практическом отношении видами деятельности общественных и иных некоммерческих объединений осуществление судебной защиты экологических прав и законных интересов граждан. Такая судебная практика (хотя еще и не многочисленная) постепенно складывается.

Приведем ряд характерных примеров. Так, 19 декабря 1995 г. правительство Ленинградской области приняло постановление, согласно которому уменьшалась территория заказника "Линдуловская роща" (было изъято 584 из 939 га леса). По мнению межрегионального общественного объединения "Партия зеленых", предусмотренное изменение границ особо охраняемой природной территории Линдуловской лиственной рощи не соответствовало требованиям ранее принятого нормативного акта, а также нарушало право граждан на благоприятную окружающую среду, а изменение режима природопользования могло отрицательно повлиять на состояние животного мира.

Рассмотрев дело по существу, суд установил, что возможное наступление или отсутствие вредных экологических последствий в связи с изменением правового статуса, режима и размера государственного заказника "Линдуловская роща" в результате реализации постановления правительства области от 19 декабря 1995 г. могло быть установлено только государственной экологической экспертизой, которая вопреки требованиям закона не состоялась, а потому постановление правительства Ленинградской области противоречит экологическому законодательству.

Не менее известное дело с участием общественных экологических объединений было выиграно в 1999 г., когда проект бурения разведочной скважины компанией "ЭКССОН" получил отрицательное заключение государственной экологической экспертизы в связи с предполагаемым сбросом отходов бурения в море. Несмотря на это, Правительство РФ своим распоряжением фактически разрешает указанный сброс. Комитет по экологии Государственной Думы РФ и "Экоюрис" от имени природоохранных общественных организаций и граждан Дальнего Востока в 1999 г. опротестовывают данное решение в Верховном Суде РФ, который признает его недействительным. В результате спустя несколько месяцев распоряжение Правительства РФ было отменено Председателем Правительства Российской Федерации.[\*(7)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_997)

4. В последние годы все большее распространение получает обжалование общественными объединениями в суде решений органов публичной власти о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду и об ограничении, приостановлении и прекращении осуществляемой хозяйственной деятельности. Одним из таких примеров работы общественных экологических объединений являлась попытка Волгоградского областного экологического объединения "Экопресс" в судебном порядке потребовать прекращения строительства элитных жилых домов в рекреационной зоне города Волгограда.

Суть дела заключалась в том, что постановлением администрации города Волгограда ООО был предоставлен в аренду земельный участок в границах Центрального парка культуры и отдыха для строительства девяти семнадцатиэтажных домов. В ходе подготовки к строительству потребовалось уничтожить более сотни деревьев. Кроме того, экологи полагали, что на территориях рекреационных зон, каковой является данный парк, не допускается строительство и расширение действующих коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения. Сокращение территории парка ухудшало экологическую ситуацию на территории Центрального района, поскольку наличие системы озелененных территорий в Волгограде является одним из главных факторов оздоровления на соответствующей территории экологической обстановки. Дело было принято к рассмотрению Центральным районным судом города Волгограда, и хотя в иске было отказано, представляется очень важным преодоление (хотя бы в единичном случае) обычной пассивности общественности в деле охраны окружающей среды, поскольку данное дело приобрело в Волгограде широкий общественный резонанс.

Заметим, что год от года размах и содержание участия общественности в принятии решений, реализация которых связана с негативным воздействием на окружающую среду, неуклонно увеличивается. Наиболее распространенным вариантом экологически значимых решений, в которых участвует общественность, является определение мест нового строительства, предоставление земельных участков, утверждение проектов, принятие генеральных планов городов и др. Однако надо иметь в виду, что экологические последствия могут возникнуть не только из-за нового строительства, но и в результате перепрофилирования (или ликвидации) определенных объектов, поэтому соответствующие решения должны иметь экологическое обоснование, проходить экологическую экспертизу и процедуру общественных обсуждений.

Формирование института участия общественности в процедуре принятия экологически значимых решений является необходимым условием становления демократического правового государства в Российской Федерации, поскольку именно гражданские инициативы являются той движущей силой, которая способствует недопущению негативного воздействия на окружающую среду при размещении потенциально опасных промышленных объектов.

Наиболее эффективной формой участия общественности в принятии таких решений является участие граждан и их объединений в обсуждении генеральных планов городских округов и поселений, а также правил землепользования и застройки, поскольку именно этими видами градостроительной документации определяются стратегические параметры застройки территории муниципальных образований, и на этой стадии оптимальнее всего обратить внимание органов местного самоуправления на недопустимость игнорирования экологических интересов населения.

5. Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает обязанность общественных и иных некоммерческих объединений по соблюдению требований в области охраны окружающей среды. Под указанными требованиями комментируемый закон понимает предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды. Более конкретно данные требования раскрываются в Главе VII комментируемого закона "Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности". Как следует из анализа статей данной главы, природоохранные требования распространяются на всех субъектов, осуществляющих предусмотренные в данной главе виды деятельности. Следовательно, положения данной главы распространяются и на общественные и иные некоммерческие объединения, в связи с чем, проведенное п. 2 комментируемой статьи дублирование положений главы VII комментируемого закона лишено особого практического смысла.

Статья 13. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду

1. Обязанность органов публичной власти по оказанию содействия гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды, о котором идет речь в п. 1 комментируемой статьи, означает продолжение формирования системы гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, то есть совокупности национальных экономических, политических, духовных, нравственных, правовых и иных условий реализации и средств защиты данного блага. В указанной системе гарантий следует выделить две большие группы, от которых зависит реализация экологических прав. В первую группу входят общесоциальные гарантии - политические, экономические и духовные гарантии, а во вторую группу - специальные (юридические) гарантии.

Под политическими гарантиями права каждого на благоприятную окружающую среду следует понимать международную и внутреннюю политику государства в области охраны окружающей среды, деятельность политических партий, общественных и иных некоммерческих объединений экологической направленности, поддержку их со стороны государства.

Экономические гарантии права каждого на благоприятную окружающую среду - это наличие такого уровня социально-экономического развития общества, при котором сведена к минимуму вероятность возникновения социально-экономических факторов, неблагоприятно влияющих на жизнедеятельность гражданина. Например, экономической гарантией, оказывающей содействие реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, является предусмотренное ст. 14 комментируемого закона предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством.

Духовные гарантии права на благоприятную окружающую среду - это наличие в обществе таких гуманитарных, этических и эстетических взглядов на природу, согласно которым природа понимается как важная нематериальная ценность, служащая неотъемлемым условием существования жизни людей, так и иных животных и растительных форм жизни. Решению проблемы повышения эколого-правовой культуры россиян посвящены ст. 71-74 комментируемого закона, которыми провозглашается всеобщность, комплексность и непрерывность экологического воспитания и образования, а также устанавливается роль государства в этом процессе. Например, в действующем государственном образовательном стандарте для высших учебных заведений, осуществляющих подготовку студентов по специальности "Юриспруденция", Министерством образования Российской Федерации включена в качестве обязательной для изучения дисциплина "экологическое право".

Целями экологического воспитания и образования являются повышение экологической культуры, образовательного уровня, профессиональных навыков и знаний населения в сфере экологии, а также обеспечение устойчивого социально-экономического развития регионов, своевременного выявления и устранения причин антропогенного воздействия на окружающую среду.

Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду обеспечивается не только при помощи общесоциальных гарантий, но и специальными (юридическими) гарантиями, к которым следует отнести систему средств правовой охраны личности.

Юридические гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду - это система государственно-правовых условий и средств их осуществления, к числу которых относятся не только законы и подзаконные акты, но и деятельность различных государственных учреждений, а также органы государства, на которые возложена обязанность обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Возглавляют взаимосвязанную систему юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду конституционные гарантии, являющиеся основой для всех отраслевых юридических гарантий, к которым следует отнести эколого-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые, административно-правовые и другие.

Специфика конституционных гарантий состоит в том, что они являются основой для всех иных юридических гарантий рассматриваемого права. В качестве общих конституционных гарантий могут быть признаны положения Конституции, закрепленные в ст. 2, 10, 17, 19, 52 и других статьях. Специфической конституционной гарантией является институт Уполномоченного по правам человека, права и обязанности которого зафиксированы наряду с Конституцией в Федеральном конституционном законе "Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г. Так, Уполномоченный по правам человека вправе оказать содействие гражданину посредством обращения в суд с заявлением в защиту его конституционного права на благоприятную окружающую среду, нарушенного решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах.

Наряду с конституционными нормами и возможностью судебной защиты своих прав, граждане могут защищать свое право на благоприятное качество окружающей среды при помощи отраслевых правовых средств. Наибольшее значение в этом смысле имеют эколого-правовые гарантии, закрепленные в комментируемом законе. В их числе следует выделить такие эколого-правовые гарантии, как осуществление нормирования качества окружающей среды; осуществление государственного и общественного экологического контроля, экологическое страхование и т.д. Данные гарантии регламентируются не только статьями комментируемого закона, но и в иных нормативных правовых актах. Например, экологическое законодательство рассматривает в качестве средства защиты экологических прав и законных интересов граждан государственную и общественную экологические экспертизы, порядок проведения которых регламентируется Законом об экологической экспертизе. Эколого-правовые гарантии могут содержаться и в законах субъектов Российской Федерации. Например, известно, что создание особо охраняемых природных территорий способствует улучшению состояния окружающей среды. Поэтому в ряде субъектов РФ приняты законы об особо охраняемых природных территориях, которыми предусматривается создание дополнительных категорий (по сравнению с предусмотренными федеральным законом) ООПТ регионального и местного значения.

Существующие гражданско-правовые гарантии регулируют порядок возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан. Так, ст. 1084-1094 ГК РФ и ст. 77-79 комментируемого закона закрепляют обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями, устанавливают порядок такого возмещения, а также особенности возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей среды. Особенностью возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением является то, что наряду с экономическими потерями учитывается и вред, нанесенный окружающей среде, ведущий зачастую к непоправимому ухудшению ее качества. Вред окружающей среде подлежит возмещению в соответствии со специальными методиками и таксами исчисления ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление надлежащего качества природного объекта.

В числе прочих отраслевых гарантий большое значение принадлежит административно-правовым гарантиям. Их содержание заключается в практическом осуществлении органами государственного и муниципального управления и их должностными лицами следующих юридически значимых действий: выполнение юридических обязанностей по обеспечению реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду; создание надлежащих условий его реализации; наблюдение за его реализацией; охрана данного права; применение санкций в случае его нарушения.

Примером работы данной группы гарантий будет являться оказание содействия со стороны соответствующих должностных лиц гражданам и их объединениям в получении своевременной, полной и достоверной экологически значимой информации, а также в своевременном реагировании на жалобы, заявления и обращения граждан.

2. В целях охраны окружающей среды законодатель предусматривает выполнение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экологических требований в процессе осуществления хозяйственной деятельности на всех стадиях организации производства: при размещении, проектировании и строительстве объектов (доэксплуатационная стадия); при вводе их в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации (послеэксплуатационная стадия), чему посвящена глава VII комментируемого закона.

Комментируемый п. 2 посвящен охране окружающей среды лишь на одной из указанных стадий - стадии размещения объекта. Размещение объекта - это выбор земельного участка для последующего расположения на нем определенного хозяйственного объекта (здания, строения, сооружения), производимый с учетом требований законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также учетом возможных экологических, экономических, демографических и иных последствий деятельности указанного объекта (объектов).

Выбор земельного участка для строительства объекта производится в соответствии с градостроительными регламентами, входящими в состав правил застройки, утверждаемых нормативными актами органов местного самоуправления. Земельные участки из состава государственных или муниципальных земель могут предоставляться для строительства, во-первых, без предварительного согласования мест размещения объектов, и, во-вторых, с предварительным согласованием мест размещения объектов (ст. 30 ЗК РФ).

При размещении объекта обеспечивается выполнение требований в области охраны и восстановления окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации таких объектов.

Комментируемая норма отчасти воспроизводит п. 3 ст. 35 комментируемого закона, утратившего силу, посвященного вопросам учета результатов референдумов при размещении объектов. Сохранение в комментируемой статье аналогичной нормы означает, что референдум как средство учета мнения населения сохраняется, однако на практике более востребованными являются упомянутые в комментируемой статье иные варианты "учета мнения населения". Под ним следует понимать публичные слушания, проводимые в соответствии с требованиями ГрадК РФ и применяемые для обсуждения генеральных планов, правил землепользования и застройки, определяющих перспективные места размещения строительных и иных объектов, равно как и частные случаи строительства (например, публичные слушания проводятся при предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства).

3. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, должностные лица могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Предусмотренные п. 3 комментируемой статьи препятствия гражданам и их некоммерческим объединениям в осуществлении их экологически значимой деятельности могут затрагивать различные ее аспекты и повлечь за собой различные последствия, а, соответственно, за их нарушение могут наступать различные неблагоприятные последствия. Наиболее мягким видом воздействия на нарушителей экологического законодательства (при условии, что эти действия нарушают и трудовое законодательство) является наложение мер дисциплинарного воздействия в соответствии со ст. 192-193 ТК РФ. За неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

При наличии большей общественной опасности деяния, законодательство предусматривает меры административной ответственности. Так, ст. 8.5. КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию.

Наиболее же строгое наказание, например, за вышеупомянутый отказ в предоставлении гражданину информации, в том числе о состоянии окружающей среды, предусматривает ст. 140 УК РФ, согласно которой наказанию подлежит неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан. Данный перечень деяний, препятствующих реализации экологических прав граждан, равно как и мер ответственности, не является исчерпывающим.

**Глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды**

Статья 14. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды

1. Под экономическим регулированием в области охраны окружающей среды (экономическим механизмом охраны окружающей среды) понимается совокупность средств, с помощью которых у субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, стимулируется экономическая заинтересованность в проведении мероприятий по охране окружающей среды и принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду. В комментируемой статье перечислены основные методы экономического регулирования, некоторые из которых, к сожалению, до сих пор не имеют механизма реализации.

Прежде всего, к экономическим методам относится разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов. В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации", прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. При этом под экологическим прогнозом следует понимать научно обоснованную гипотезу о вероятном будущем состоянии экологических систем, определяемым естественными процессами и воздействием на них человека. По масштабам прогнозируемых явлений различают глобальный (на уровне биосферы), региональный (в пределах нескольких стран, одного материка, океана, моря, крупного озера), национальный (в пределах государства) и локальный (для относительно небольших территорий, например, муниципалитетов) экологические прогнозы.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, а также по регионам. Прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности и включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно - технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

2. Вторым методом экономического регулирования в области охраны окружающей среды является разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации. Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов РФ предполагались для планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды. Ранее данному вопросу была посвящена ст. 15 комментируемого закона, в настоящий момент утратившая силу. Соответственно, все экологические программы, осуществлявшиеся в 90-х годах прошлого века и вплоть до 2005 г., сейчас свернуты.

3. Важнейшим методом экономического регулирования является установление платы за негативное воздействие на окружающую среду. Плата устанавливается за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; загрязнение недр, почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; иные виды негативного воздействия на окружающую среду (подробнее об этом см. [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_16) статьи 16).

4. Установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду. Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов - ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды. Лимиты на размещение отходов, разрабатываемые в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду, количеством, видом и классами опасности образующихся отходов и площадью (объемом) объекта их размещения, устанавливают предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории. Порядок установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления указан в комментарии к [ст.ст. 23](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_23), [24](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_24).

5. Проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов. Экономическая оценка природных объектов представляет собой определение их стоимости в денежном выражении в установленных видах природопользования, учитывая их средообразующие функции и полезности (эстетические, научные и т.п.). Следует иметь в виду, что природные объекты редко бывают изолированными, поэтому экономическая оценка должна проводиться комплексно, включая комбинирование данного ресурса с другими и с оценкой природно-экономического потенциала территории. В бухгалтерском учете оценка природных ресурсов практически не затрагивается. Объекты природопользования отнесены к основным средствам и, соответственно, должны приниматься к учету по первоначальной стоимости. Объекты нельзя создать, но пользователь несет затраты, связанные с получением прав на временное пользование или изъятие ресурса, длительность которого нередко составляет несколько десятков лет.

Экономическая оценка природных ресурсов применяется для определения их стоимости; выбора оптимальных параметров их использования; определения экономической эффективности инвестиций в объекты окружающей среды; возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

6. Одним из экономическим привлекательных, стимулирующих инструментов является предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рассмотрим данные методы подробнее.

- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий. Наилучшая существующая технология - это технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. Комментируемый Закон не уточняет критерии отнесения технологий к этой категории и не приводит обоснование выбора этих технологий. За рубежом "наилучшие доступные технологии" эффективно внедряются во всех отраслях промышленности уже более 10 лет, с момента вступления в силу Директивы 96/61/ЕС "О комплексном предотвращении и контроле загрязнений". Эта директива требует, чтобы государства-члены ЕС обеспечивали регулирование промышленной деятельности посредством разрешительной процедуры, основанной на технологических нормативах с использованием "наилучших доступных технологий".

Одним из механизмов реализации рассматриваемого требования является предоставление инвестиционного налогового кредита (ст. 66, 67 НК РФ), который представляет собой изменение срока уплаты налога, когда организации при наличии соответствующих оснований предоставляется право в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Данный кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам на срок от 1-5 лет. Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение договорного срока. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации при наличии такого основания, как проведение этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами; осуществление организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов. Инвестиционный налоговый кредит оформляется на основании заявления организации договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и организацией.

- предоставление налоговых и иных льгот при использовании нетрадиционных видов энергии, вторичных ресурсов и переработке отходов

По оценкам специалистов, в России накопилось более 80 млрд т отходов, при этом ежегодно образуется еще около 2,7 млрд т промышленных и 40 млн т твердых бытовых (ТБО). Средний уровень использования промышленных отходов составляет в России примерно 36%, а ТБО - лишь около 3,5%. Высоким уровнем использования характеризуются традиционно ликвидные виды вторичного сырья, в том числе лом и отходы черных металлов (свыше 88%). Плохо используются золы и шлаки ТЭС (10,4%), полимерные отходы (8,3%), изношенные шины (4,7%). Доля вторичного сырья в производстве важнейших видов продукции составила в 2002 г. в среднем около 11%, а в производстве стали - 27%. Между тем, из отходов растительного происхождения возможно получение электрической и тепловой энергии, которая может обеспечить до 7% потребности мировой энергетики. Использование биомассы в общем балансе электроэнергии в 2003 г. составило: в Финляндии - 23%, в Швеции - 18%, в Австрии - 12%. Всего в Европе в 2005 г. было произведено пять млн т нефтяного эквивалента биомассы по цене 350-450 евро за тонну нефтяного эквивалента (при цене нефти 500 долларов за тонну).[\*(8)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_998)

В числе основных факторов низкого в среднем уровня использования отходов в качестве вторичных материальных ресурсов в РФ являются недостаточность и несовершенство правовой базы в сфере обращения с отходами производства и потребления; отсутствие достаточных экономических стимулов для сбора и переработки отходов; несовершенство инструментов регулирования в этой области; недостаточное участие малого и среднего бизнеса в сфере деятельности по сбору и переработке вторичных ресурсов.

Практика применения законодательства в сфере обращения с отходами тяготеет к реализации принципа платности размещения отходов для хозяйствующих субъектов в ущерб реализации принципа стимулирования вовлечения отходов в хозяйственный оборот. Для наращивания объемов использования отходов не используется такой результативный рычаг, как создание соответствующих организационных, нормативно-правовых и экономических условий для развития чисто рыночных отношений в области сбора, заготовки и промышленного использования отходов в качестве вторичных ресурсов. Целесообразность создания таких условий обусловлена спецификой образования и особыми свойствами отходов как товара и подтверждается опытом развитых стран мира и Европы, которые уже сегодня используют от 50 до 70% отходов производства и потребления, планируя в перспективе полное прекращение полигонного захоронения отходов.

- предоставление налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 "Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 26 января 1993 г. N 190, органам исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов Министерства природных ресурсов и экологии РФ предоставлено право устанавливать дифференцированные ставки платы и осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Разделом 6 Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды установлено, что предложения по корректировке разрабатываются конкретными природопользователями на основе планируемых природоохранных мероприятий, которые согласовываются с территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Конкретные природоохранные мероприятия, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя, определяются в соответствии с установленным перечнем природоохранных мероприятий. Основаниями отнесения мероприятий к природоохранным являются повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов); сокращение объемов: выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение концентрации токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

Затраты природопользователей на мероприятия, реализующие международные соглашения по охране природы, а также осуществляемые в рамках региональных экологических программ, подлежат рассмотрению на предмет зачета в счет платежей в первоочередном порядке, в том числе:

- сокращение загрязнения водных объектов в бассейне Балтийского моря на территориях Калининградской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Псковской, Тверской областей и Республики Карелия в части реализации водоохранных мероприятий, обеспечивающих сокращение сбросов соединений фосфора и азота, солей тяжелых металлов, нефти и других загрязняющих веществ, определенных рекомендациями ХЕЛКОМа (Хельсинский комитет по защите морской среды Балтийского моря);

- осуществление водоохранных мероприятий в бассейнах Черного и Азовского морей на территориях Краснодарского края, Смоленской, Брянской, Белгородской и других сопряженных областей в части снижения сбросов ртути, азота аммонийного, фосфора, фенола, цветных металлов, нефтепродуктов и других загрязняющих веществ, предусмотренных программой, одобренной государствами Причерноморья на совещании, проходившем в рамках ЮНЕП (программа окружающей среды ООН);

- мероприятия по хранению, обработке или уничтожению наиболее токсичных и опасных отходов в соответствии с директивой Совета ЕЭС, принятой в 1978 году, по удалению токсичных и опасных отходов: мышьяка, ртути, кадмия, таллия, бериллия, хрома шестивалентного, свинца и др.

Затраты на проведение мероприятий по охране окружающей среды, предусмотренные проектно-технической документацией на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и т.д. основного производства, должны осуществляться в рамках реализации проектов.

Не подлежат зачету текущие затраты на:

- газопылеулавливающие установки и устройства, являющиеся элементами технологической схемы и служащие для получения планируемой продукции из минерального сырья;

- газоотходы (воздуховоды), дымососы (вентиляторы, системы вентиляции и кондиционирования), служащие для установления нормальных санитарно-гигиенических условий на рабочих местах;

- санитарно-защитные зоны, сооружения для дожига газа на свечах, озеленение и т.д., являющиеся составными элементами технологических схем, промсанитарии, благоустройства и т.д.

Также к предоставлению налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды можно отнести предоставление возможности налогоплательщику уменьшить полученные доходы на сумму произведенных расходов - обоснованных и документально подтвержденных затрат. К ним, в частности, в соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 254 НК РФ относятся затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения (в том числе расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов, расходы на захоронение экологически опасных отходов, расходы на приобретение услуг сторонних организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод, формированием санитарно-защитных зон в соответствии с действующими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами, платежи за предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду и другие аналогичные расходы). Следует иметь в виду, что не учитываются расходы в виде суммы налога, а также суммы платежей за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду.

В связи с этим на практике часто возникают вопросы о возможности учитывать в расходах плату за загрязнение окружающей среды, если загрязнение производится сверх норм, но в пределах лимита. По данному вопросу существует две точки зрения.[\*(9)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_999)

1) Выбросы в пределах лимитов в расходах не учитываются.

В ст. 23 комментируемого закона определено, что лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов, с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, могут устанавливаться при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Значит, выбросы в пределах лимитов относятся к сверхнормативным и в расходах не учитываются. Такое разъяснение содержится в Письме Минфина России от 1 декабря 2005 г. N 03-03-04/403.

В судебной практике есть примеры решений, подтверждающих такой подход. Так, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в своем Постановлении по делу N А33-11449/05 указал, что предельно допустимыми выбросами (сбросами) загрязняющих веществ в природную среду являются выбросы, произведенные в пределах установленных нормативов. При соблюдении лимитов на размещение отходов нормативы качества окружающей среды не обеспечиваются. При таком правовом регулировании спорных правоотношений плата за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду в пределах установленных лимитов является платой за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и в силу пп. 7 п. 1 ст. 254 и п. 4 ст. 270 НК РФ не уменьшает налоговую базу по налогу на прибыль.[\*(10)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9910)

2) Выбросы в пределах лимитов можно учесть в расходах

Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 19 марта 2008 г. N Ф09-1599/08-С3 по делу N А76-8/07 было установлено, что согласно ст. 1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" под нормативами допустимого воздействия на окружающую среду понимаются нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. Из ст. 1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" следует, что под лимитом на размещение отходов понимается предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории, а под нормативом образования отходов - установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Поскольку лимиты на размещение отходов, утверждаемые для налогоплательщика, определяют предельно допустимое воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду, а платежи за размещение расходов в пределах установленных лимитов не являются санкцией за сверхнормативное воздействие на окружающую среду, то отнесение налогоплательщиком таких платежей к расходам, уменьшающим налоговую базу при исчислении налога на прибыль, следует признать правомерным.

В Постановлении ФАС Северо-Западного округа от 15 июня 2007 г. по делу N А26-7961/2006-218 было установлено, что лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ представляют собой фактические выбросы (сбросы) этих веществ, согласованные с органом исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды на период выполнения утвержденного этим органом плана по достижению нормативов допустимых выбросов (сбросов). Поэтому такие выбросы (сбросы) могут называться временно согласованными выбросами (сбросами), которые могут учитываться в качестве расходов, налоговую базу при исчислении налога на прибыль.

7. Поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды - деятельность по производству и продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг, осуществляемая в целях улучшения качества окружающей среды, охраны окружающей среды или направленная на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду. К предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды можно отнести: строительство, пуско-наладка объектов природоохранного назначения; производство оборудования и средств защиты окружающей среды; работы и услуги по обращению с отходами производства и потребления; проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивных природоохранных технологий, методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия; услуги по разработке документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления; услуги по разработке разделов "Охрана окружающей среды" в ТЭО, ТЭР и рабочие проекты на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение; экологический аудит; информационные услуги в сфере экологии и охраны окружающей среды; экологическое страхование.[\*(11)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9911)

8. Возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде

Вред окружающей среде - негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Вред окружающей среде, согласно 77 комментируемого закона, это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Вред окружающей среде возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии - исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (см. подробнее комментарий к [ст.ст. 75-80](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_75)).

Статья 15. Утратила силу с 1 января 2006 г.

Статья 16. Плата за негативное воздействие на окружающую среду

1. Комментируемой статьей конкретизируется базовый принцип экологического законодательства - "загрязнитель платит". В соответствии с рекомендацией ОЭСР (организация экономического сотрудничества и развития) 1972 г., принцип "загрязнитель платит" означает, что загрязнитель должен нести расходы по проведению мер экологического оздоровления по решению властей. Физические и юридические лица, ответственные за загрязнение, должны нести все расходы по мероприятиям, необходимым для ликвидации этого загрязнения или сокращения его до уровня, который соответствовал бы нормативам качества окружающей среды. Однако в России принцип "загрязнитель платит" на практике превратился в принцип "платить за право загрязнять", поскольку многим предприятиям проще заплатить штраф (или вообще ничего не платить), чем выполнять определенную практическую природоохранную деятельность. Россия на сегодняшний день находится в положении единственной промышленно развитой страны, где не работает принятый мировым сообществом принцип "загрязнитель платит". Главными факторами, препятствующими в полной мере применению принципа "загрязнитель платит", являются несовершенство действующего законодательства, противоречивость ряда его положений, а также несформированный, неоформленный институт цивилизованного рынка природоохранных работ и услуг.[\*(12)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9912)

В юридической науке и практике нет единого мнения по поводу того, является плата за негативное воздействие на окружающую среду налогом или платежом. В зарубежных государствах плата за негативное воздействие на окружающую среду является экологическим налогом.

Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются комментируемым законом, иными федеральными законами. Однако ни комментируемый закон, ни иное федеральное экологическое законодательство не устанавливают формы, но устанавливают виды негативного воздействия, и, соответственно виды соответствующих платежей. Федеральными законами, а также подзаконными нормативными правовыми актами, устанавливающими виды и порядок платежей, являются Закон об охране атмосферного воздуха; Закон об отходах; Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия"; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1995 г. "О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов"; Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления"; Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утв. Минприроды РФ 26 января 1993 г.

Вопросы определения формы платы и правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду законодательством не решены, а в науке нет единства мнений по данному вопросу. Существует несколько подходов к определению правовой природы платы в зависимости от определения налогового или неналогового характера платежей. Плату за негативное воздействие на окружающую среду определяют как налог, фискальный сбор, компенсационный платеж, административный штраф и т.п. Более того, правовую природу платы не могли определить и высшие судебные инстанции. Интересным представляются доводы Верховного и Конституционного Судов при определении в своих решениях правовой природы платы за негативное воздействие. Суть дела состояла в следующем. Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия был утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632.

Решением Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. N ГКПИ2002-178 "О признании незаконным (недействительным) Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в редакции от 14.06.2001" указанное Постановление было признано незаконным (недействительным). В решении Верховного Суда РФ было указано, что плата за загрязнение окружающей природной среды по своей правовой природе является налогом, поскольку обладает всеми признаками налога, перечисленными в ст. 8 НК РФ (обязательна, индивидуально безвозмездна, представляет собой отчуждение денежных средств плательщика для финансирования государства). Из содержания ст. 17 НК РФ следует, что налог, взимаемый в федеральный бюджет, может считаться законно установленным лишь в том случае, когда непосредственно в самом федеральном законе определены его плательщики и элементы налогообложения, к которым относятся: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Между тем в нарушение ст. 17 НК РФ все существенные элементы указанного налогового платежа установлены не федеральным налогом, а постановлением Правительства РФ и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти. К тому же, в соответствии с п. 1 ст. 16 комментируемого закона формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. Это является дополнительным подтверждением того, что плата за загрязнение окружающей среды может быть установлена только федеральным законом, а не актом Правительства РФ. С учетом вышеизложенного Суд признал незаконным (недействительным) указанное Постановление.

Правительство РФ обратилось в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности Постановления N 632. Определением Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. N 284-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" было установлено, что по смыслу ст. 16 комментируемого закона, платежи за различные виды негативного воздействия на окружающую среду взимаются за предоставление субъектам хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, права производить в пределах допустимых нормативов выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов, размещать отходы и т.п.

Указанные платежи взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, и представляют собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства; по сути, они носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа.

При этом платежи за загрязнение окружающей среды взимаются лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с негативным воздействием на экологическую обстановку; они дифференцируются и индивидуализируются в зависимости от видов и степени воздействия, оказываемого в ходе этой деятельности на окружающую среду, экономических особенностей отдельных отраслей народного хозяйства, экологических факторов, объема загрязнения, а также затрат природопользователей на выполнение природоохранных мероприятий, которые засчитываются в счет платежей за загрязнение окружающей среды. Таким образом, плата, внесение которой является необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, определяется в качестве индивидуально-возмездного платежа на основе дифференцированных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, с тем чтобы обеспечивалось возмещение ущерба и затрат на ее охрану и восстановление. Изложенное свидетельствует о том, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду не обладают рядом признаков, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, и, следовательно, не включаются в систему налогов.

В соответствии с нормативно-правовым комплексом, содержащимся в указанных положениях федерального законодательства в их взаимосвязи, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия. Они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором. Таким образом, рассматриваемое Постановление Правительства РФ признано не противоречащим Конституции РФ и подлежащим применению.

2. Все предприятия, учреждения, организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием, платят за негативное воздействие на окружающую среду. При этом негативное воздействие на окружающую среду - это воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды, то есть негативных изменений физических, химических, биологических и иных показателей окружающей среды.

Комментируемая статья определяет виды такого негативного воздействия в зависимости от объекта воздействия:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ. По официальным данным за 2007 год, в 135 городах Российской Федерации (55% городского населения) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. В 38 субъектах более 55% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения воздуха, из них в 6 (Москва и Санкт-Петербург, Камчатский край, Новосибирская, Омская, Оренбургская области) - 75% и более численности городского населения. В 210 городах России средняя за год концентрация одного или нескольких веществ превышает ПДК. Во многих субъектах Российской Федерации есть города, в которых максимальная концентрация какого-либо вещества в течение года превышала 10 ПДК. Всего в Российской Федерации таких городов 30 с населением 11,7 млн. чел. Средние и средние из максимальных концентрации основных загрязняющих веществ превышены: по пыли - в 226 городах, диоксиду азота - в 240, оксиду азота - 133, диоксиду серы - 231, оксиду углерода - 206, по бенз(а)пирену - в 166 городах.

Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников уже в I полугодии 2009 г. составили 9,6 млн.тонн. В течение I полугодия 2009 г. службами мониторинга Росгидромета зафиксирован 31 случай экстремально высокого и высокого загрязнения атмосферного воздуха (10 ПДК и более). Кроме того, зафиксировано 7 случаев аварийного загрязнения.

- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади. В I полугодии 2009 г. отмечено 15 случаев аварийного загрязнения водных объектов. На территории России по итогам за 2007 год выявлено 5967 участков загрязнения подземных вод, при этом более 80% участков загрязнения выявлены в грунтовых водоносных горизонтах, обычно не являющихся источниками питьевого водоснабжения населения. Основными загрязняющими подземные воды веществами являются соединения азота - на 2321 участке, нефтепродукты (1793), сульфаты, хлориды (975), тяжелые металлы - 437, фенолы (371). На 4138 участках (69%) интенсивность загрязнения подземных вод составляет 1-10 ПДК, на 1293 участках (22%) изменяется в пределах 10-100 ПДК, на 536 участках (9%) превышает 100 ПДК. Наибольшую экологическую опасность представляет загрязнение подземных вод на водозаборах питьевого водоснабжения, которое за период 1985-2006 гг. было отмечено на 1950 водозаборах, преимущественно представляющих собой одиночные эксплуатационные скважины с производительностью менее 1,0 тыс. м3/сут. Загрязнение 2321 участка (39% общего количества) связано с деятельностью промышленных предприятий, 721 участка (12%) с сельскохозяйственной деятельностью, 739 участков (12%) с коммунальным хозяйством

- загрязнение недр, почв. В I полугодии 2009 г. зафиксировано 4 случая аварийного загрязнения почв. Загрязнение почв происходит в основном токсикантами промышленного происхождения. При загрязнении почв тяжелыми металлами в качестве источника загрязнения может выступать одно предприятие, группа предприятий или город в целом. В почвах городов Ижевска, Нижнего Новгорода, Саранска, Владивостока среднее содержание свинца за 2003-2007 гг. превышает (или достигает) 1 ПДК. Источниками загрязнения окружающей среды соединениями фтора являются алюминиевые заводы, предприятия по производству фосфорных удобрений и другие. За последние 5 лет (2003-2007 гг.) зафиксировано загрязнение фтором в целом почв территорий городов Краснотурьинск, Шелехов, Каменск-Уральский. Наибольшее загрязнение почв нефтепродуктами обнаружено в почве Заларинского района в районе аварии на 654 км нефтепровода "Красноярск - Иркутск". Средняя концентрация нефтепродуктов в почве на участке площадью 5 км2 составляет 2590 мг/кг. Загрязнение почв нитратами и сульфатами: в основном массовые доли нитратов в обследованных в 2007 г. почвах России не превышают 1 ПДК. в 2007 г. загрязнено остаточными количествами пестицидов около 5% обследованной площади в 38,3 тыс. га. Загрязненная почва обнаружена на территории 15 субъектов Российской Федерации.

- размещение отходов производства и потребления. В Российской Федерации накоплено около 82 млрд тонн не утилизируемых отходов. По различным оценкам в год образуется от 2,7 до 3,4 миллиарда тонн отходов, в том числе 2,6 миллиарда тонн промышленных отходов, 35-40 миллионов тонн твердых бытовых отходов, 700 миллионов тонн жидких отходов, в том числе от птицеводства и животноводства, 30 миллионов тонн осадка сточных вод, и так далее. Наибольший объем отходов накопился в топливной промышленности - 51% из 82 миллиардов тонн. Черная металлургия - около 20%, цветная металлургия - 12%. В стране функционируют всего семь мусоросжигательных заводов, пять мусороперерабатывающих и 30 мусоросортировочных комплексов, 12 тысяч полигонов твердых бытовых отходов.[\*(13)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9913)

- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" дублирует закон и устанавливает виды негативного воздействия (исключая загрязнение недр, почв): выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников; сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты; размещение отходов; другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).

3. Ранее пунктом 3 комментируемой статьи было закреплено, что порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации. С 30 декабря 2008 года порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации, а именно уже упомянутым Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".

Постановлением фактически устанавливается виды платы:

а) плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов. Плата за загрязнение окружающей среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, определяется путем умножения соответствующих ставок платы за величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

б) плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Плата за загрязнение окружающей среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

в) плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды. Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения. Такие нормативы установлены Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. N 344 "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления" за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками; сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты; размещение отходов производства и потребления.

Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливаются коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы - природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально - культурных объектов. Коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферного воздуха, почвы и водных объектов на территории Российской Федерации вводятся для учета суммарного воздействия, оказываемого выбросами (сбросами, размещением отходов) загрязняющих веществ на данной территории.

В основу коэффициентов экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферного воздуха и почвы положен показатель степени загрязнения и деградации природной среды на территории экономических районов России в результате присущих этим районам выбросов в атмосферу и образующихся и размещаемых на их территории отходов. Так, для атмосферного воздуха наивысшие коэффициенты установлены для Уральского (2), Центрального (1,9) и Северо-Кавказского (1,9) экономических районов. Для почвы наивысшие коэффициенты установлены для Центрально-Черноземного (2), Поволжского (1,9) и Северо-Кавказского (1,9) экономических районов. Коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния водных объектов по бассейнам основных рек России рассчитаны на основании данных о количестве сброшенных загрязненных сточных вод по бассейнам основных рек в разрезе республик, краев, областей и объеме стока по бассейнам основных рек в разрезе экономических районов России. Для бассейнов морей и рек наивысшие коэффициенты установлены для бассейна реки Кубани - Республики Адыгеи (2) и Краснодарского края (2,2). Дополнительный коэффициент 2 установлен для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия.

Дифференцированные ставки платы определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Постановление Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" устанавливает возможность понижения платы за негативное воздействие. Органы исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, автономных образований с участием территориальных органов Министерства природных ресурсов и экологии устанавливают дифференцированные ставки платы за загрязнение окружающей среды на основании утвержденных базовых нормативов платы и коэффициентов, а также осуществляют корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей.

Перечень природоохранных мероприятий установлен в Инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды". К таким мероприятиям относятся: строительство головных и локальных очистных сооружений для сточных вод предприятий с системой их транспортировки; установка газопылеулавливающих устройств, предназначенных для улавливания и обезвреживания вредных веществ из газов, отходящих от технологических агрегатов и из вентиляционного воздуха перед выбросом в атмосферу; строительство опытно-промышленных установок и цехов по разработке методов очистки отходящих газов от вредных выбросов в атмосферу; создание автоматических систем контроля за загрязнением атмосферного воздуха, оснащение стационарных источников выброса вредных веществ в воздушный бассейн приборами контроля, строительство, приобретение и оснащение лабораторий по контролю за загрязнением атмосферного воздуха; строительство мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов, а также полигонов для складирования бытовых и промышленных отходов; строительство установок, производств, цехов для получения сырья или готовой продукции из отходов производства и др.

В соответствии с п. 4 подпунктом "б" Постановления "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, автономных образований по согласованию с территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека могут понижать размеры платы за загрязнение окружающей природной среды или освобождать от нее отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Верховный суд Республики Татарстан оспорил в Конституционном Суде РФ конституционность указанного выше подпункта "б" пункта 4 Постановления в части, возлагающей на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочие освобождать конкретные организации от платы за загрязнение окружающей природной среды.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 14 мая 2009 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан" установил, что комментируемый закон, регулирующий отношения в сфере взаимодействия общества и природы, в числе принципов называет платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде, что предполагает взимание так называемых экологических платежей, устанавливаемых в зависимости от вида, объема и интенсивности вредного воздействия на окружающую среду. Внесение экологических платежей - в силу того, что оно связано с необходимостью возмещения вреда окружающей среде, - обязательно, по общему правилу, для всех лиц, деятельность которых оказывает на окружающую среду негативное воздействие. Конституционно-правовую основу таких платежей составляет, прежде всего, ст. 58 Конституции РФ в ее взаимосвязи со ст. 57 Конституции Российской Федерации, поскольку целью их установления как одного из способов экономико-правового регулирования охраны окружающей среды, направленного на обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, является не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько сохранение природы и обеспечение экологической безопасности.

Исходя из этого, комментируемый закон допускает в качестве метода экономического регулирования в области охраны окружающей среды предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации, а Закон об отходах предусматривает экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами, в том числе посредством понижения размера платы за размещение отходов при внедрении технологий, обеспечивающих уменьшение их количества (ст. 24).

Правительство Российской Федерации может посредством нормативных правовых актов участвовать в регулировании обязательных публично-правовых платежей путем определения порядка их исчисления, если эти платежи не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения закрепляемых им обязанностей на Правительство Российской Федерации. Такого рода нормативное правовое регулирование признано Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации (см. Определение от 10 декабря 2002 года N 284-О, Постановление от 28 февраля 2006 года N 2-П).

Согласно п. 3 ст. 16 комментируемого закона, порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством РФ. Правительство РФ утвердило Порядок и, кроме того, предоставило органам исполнительной власти субъектов РФ право освобождать (при наличии необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ (подп. "б" п. 4), при том, что сам комментируемый закон каких-либо связанных с возможностью освобождения от платы за загрязнение окружающей среды полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусматривает, как не предусматривает он и право Правительства Российской Федерации освобождать от этой платы отдельные организации. Следовательно, наделив органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации указанным полномочием, Правительство РФ вышло за пределы своей компетенции. Таким образом, положение подпункта "б" п. 4 Постановления не соответствует Конституции РФ, ее ст.ст.10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1) и, утрачивает силу с 1 января 2010 г.

4. Внесение платы за загрязнение окружающей среды не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также от возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан загрязнением окружающей среды, в соответствии с действующим законодательством.

Статья 17. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды

1. Прежде всего, необходимо определиться с содержанием понятия "предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды" или "экологическая предпринимательская деятельность", "экологическое предпринимательство". Определение экологической предпринимательской деятельности зависит от характера воздействия предпринимателей на окружающую среду. Таким воздействием может быть: восстановление, улучшение качества окружающей среды; консервативная охрана и защита окружающей среды; предотвращение негативного воздействия на окружающую среду. Исходя из того, что гражданское законодательство под предпринимательской деятельностью понимает самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (п. 1 ст. 2 ГК РФ), экологическим предпринимательством можно признать деятельность по производству и продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг, осуществляемую в целях улучшения качества окружающей среды, охраны окружающей среды или направленную на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду.

В науке и законодательстве в настоящее время нет единого определения экологического предпринимательства. Остается непонятным, имеется ли здесь в виду только деятельность, состоящая исключительно в оказании услуг природоохранного назначения или определенные (экологически значимые) аспекты любой предпринимательской деятельности? Между тем, при постановке вопроса о введении любых льгот непременно возникнет проблема неопределенности содержания данного понятия. Еще в 2005 году, когда обсуждалась необходимость разработки Экологического кодекса, говорилось о том, что кодекс должен предусмотреть создание предпосылок для развития нового рынка с условным названием "экобизнес" или "экопром". Понятие "экобизнес" должно объединять такие направления, как внедрение энергосберегающих технологий, развитие экологически чистых производств, а также здравниц, курортной деятельности и экотуризма.

На международном уровне экологическое предпринимательство и экологически целесообразная деятельность приобрели популярность с начала семидесятых годов, после Конференции ООН в Стокгольме (1972). В Докладе "Наше общее будущее" (1987) было подчеркнуто, что правительства, общественные организации, предпринимательские круги не только могут, но и должны объединить усилия, направленные на решение экологических проблем, угрожающих существованию самой природы и общества.

В 1992 году, в Хартии Торгово-промышленной палаты "Бизнес и окружающая среда" были сформулированы 16 принципов, которыми было рекомендовано руководствоваться предпринимателям в отношении охраны окружающей среды. Они подчеркивают ответственность производственного сектора за происходящие в окружающей среде изменения и были направлены на поддержку инициативы предприятий и организаций по внедрению эффективных систем экологического менеджмента, более чистых технологических процессов, на гармонизацию экономической и экологической деятельности.

"Экологическая ответственность бизнеса" успешно применяется в Западной Европе - там существует целая экологическая промышленность, основные доходы которой приносят создатели экологически чистых технологий производства. Годовые обороты этой отрасли, по данным Европейского Агентства по охране окружающей среды достигают 800-900 млрд. долларов.

Ежегодный объем природоохранных услуг в России составляет от 600 млрд до 2 триллионов долларов США. При этом рассматриваемый рынок представляет из себя две сферы (по классификации ЕС, разработанной в рамках переговорного процесса по вступлению России в ВТО) - т.н. "зеленую", представляющую комплекс услуг, связанных с оценкой и сохранением биоразнообразия и "коричневую", включающую широкий спектр товарной продукции - промышленные установки, технологии, приборы, реагенты, работы и услуги по подготовке различной природоохранной документации.[\*(14)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9914)

Если исходить из того, что экологическое предпринимательство - это деятельность, состоящая исключительно в оказании услуг природоохранного назначения, то к предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды следует отнести утилизацию, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных); проведение на территориях (акваториях) хозяйственных и природных объектов рекультивационных и иных восстановительных работ (за исключением последствий чрезвычайных ситуаций); проведение обследований по выявлению деградированных и загрязненных земель в целях их консервации и реабилитации; экологический мониторинг; деятельность по обращению с опасными отходами; разработку нормативов предельно допустимых выбросов (сбросов) (включая радиоактивные) загрязняющих веществ в окружающую природную среду, нормативов образования и лимитов на размещение отходов, допустимых уровней воздействия на окружающую природную среду; обоснование лимитов природопользования; разработку технических нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; проведение экологической паспортизации; проведение экологического аудита; инвентаризацию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников и т.д.[\*(15)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9915)

2. Согласно комментируемой статье, предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством. Эта поддержка осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством. Данное положение закреплено и в статье 14 настоящего Закона, где к методам экономического регулирования относится предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды.

К льготам, применяемым в целях поддержки предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, относятся:

1) корректировка размеров платежей за загрязнение окружающей среды. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 "Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденными Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 26 января 1993 г. N 190, органам исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов МПР России предоставлено право устанавливать дифференцированные ставки платы и осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Конкретные природоохранные мероприятия, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя, определяются в соответствии с установленным перечнем природоохранных мероприятий. Территориальные органы МПР России по согласованию с органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований могут конкретизировать Примерный перечень природоохранных мероприятий мероприятиями, учитывающими особенность и специфику производств на территории и общую экологическую ситуацию.

Основаниями отнесения мероприятий к природоохранным являются повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов); сокращение объемов: выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение концентрации токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

Затраты природопользователей на мероприятия, реализуемые в рамках международных соглашений по охране природы, а также осуществляемые в рамках региональных экологических программ, подлежат рассмотрению на предмет зачета в счет платежей в первоочередном порядке, в том числе:

- сокращение загрязнения водных объектов в бассейне Балтийского моря на территориях Калининградской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Псковской, Тверской областей и Республики Карелия в части реализации водоохранных мероприятий, обеспечивающих сокращение сбросов соединений фосфора и азота, солей тяжелых металлов, нефти и других загрязняющих веществ, определенных рекомендациями ХЕЛКОМа (Хельсинский комитет по защите морской среды Балтийского моря);

- осуществление водоохранных мероприятий в бассейнах Черного и Азовского морей на территориях Краснодарского края, Смоленской, Брянской, Белгородской и других сопряженных областей в части снижения сбросов ртути, азота аммонийного, фосфора, фенола, цветных металлов, нефтепродуктов и других загрязняющих веществ, предусмотренных программой, одобренной государствами Причерноморья на совещании, проходившем в рамках ЮНЕП (программа окружающей среды ООН);

- реализация комплексной программы по сокращению загрязнения озера Байкал на территории Иркутской и Читинской областей, Бурятской Республики в части реализации водоохранных мероприятий, направленных на сокращение сбросов соединений цветных металлов, нефтепродуктов, хлорпроизводных, окислов азота и углерода, фтористого водорода и т.д.;

- сокращение выбросов в атмосферу соединений серы, окислов азота, окиси углерода, летучих органических соединений и других загрязняющих веществ в соответствии с Конвенцией о трансграничном загрязнении атмосферы, принятой Европейской экономической комиссией ООН в Женеве;

- мероприятия по хранению, обработке или уничтожению наиболее токсичных и опасных отходов в соответствии с директивой Совета ЕЭС, принятой в 1978 году, по удалению токсичных и опасных отходов.

Природопользователи, участвующие в долевом финансировании мероприятий по охране природы, проводимых в рамках региональных и межрегиональных программ за счет собственных средств, могут освобождаться от платежей за загрязнение на сумму долевого взноса.

К природоохранным мероприятиям, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя относятся: осуществление мероприятий для повторного использования сбросных и дренажных вод, улучшения их качества, не вызывающие побочного негативного воздействия на другие природные среды и объекты: аккумулирующие емкости, отстойники, сооружения и устройства для аэрации вод, биологические инженерные очистные сооружения, биологические каналы, экраны; приобретение, изготовление и замена топливной аппаратуры при переводе на сжигание других видов топлива или улучшение режимов сжигания топлива; строительство мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов, а также полигонов для складирования бытовых и промышленных отходов; приобретение и внедрение установок, оборудования и машин для переработки, сбора и транспортировки бытовых отходов с территории городов и других населенных пунктов; строительство установок, производств, цехов для получения сырья или готовой продукции из отходов производства; проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивной природоохранной технологии методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия и др.

Затраты на проведение мероприятий по охране окружающей природной среды, предусмотренные проектно-технической документацией на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и т.д. основного производства, должны осуществляться в рамках реализации проектов.

Не подлежат зачету текущие затраты на газопылеулавливающие установки и устройства, являющиеся элементами технологической схемы и служащие для получения планируемой продукции из минерального сырья; средне-кислотные и другие цехи, служащие для получения планируемой продукции из отходящих газов заводов цветной и черной металлургии, химии и нефтехимии, энергетики и других отраслей; газоотходы (воздуховоды), дымососы (вентиляторы, системы вентиляции и кондиционирования), служащие для установления нормальных санитарно-гигиенических условий на рабочих местах; санитарно-защитные зоны, сооружения для дожига газа на свечах, озеленение и т.д., являющиеся составными элементами технологических схем, промсанитарии, благоустройства и т.д.

По представлению природопользователей органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований и территориальные органы МПР России могут засчитывать в счет платы за загрязнение окружающей среды часть собственных средств природопользователей, направленных на реконструкцию и новые технологии, непосредственно дающие снижение объемов вредных выбросов (сбросов), образующихся отходов.

2) предоставление инвестиционного налогового кредита. Инвестиционный налоговый кредит представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии оснований, указанных в ст. 67 НК РФ предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам на срок от одного года до пяти лет. Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение договорного срока. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации при наличии такого основания, как проведение этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами; осуществление организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов.

Основания для получения инвестиционного налогового кредита должны быть документально подтверждены заинтересованной организацией. В случае обращения налогоплательщика с заявлением о предоставлении инвестиционного налогового кредита по основаниям, предусматривающим проведение научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами, представляются следующие документы: подтверждающие основание для получения инвестиционного налогового кредита на вышеуказанные цели; подтверждающие факт приобретения и стоимость приобретенного заявителем оборудования, используемого исключительно на вышеперечисленные цели; бизнес-план инвестиционного проекта. Инвестиционный налоговый кредит оформляется на основании заявления организации договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и организацией. Порядок рассмотрения заявлений о предоставлении отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов утвержден Приказом ФНС от 4 октября 2006 г. N САЭ-3-19/654@.

3) уменьшение полученных доходов на сумму произведенных расходов при уплате налога на прибыль. Произведенные расходы - обоснованные и документально подтвержденные затраты организации. К ним, в частности, в соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 254 НК РФ относятся затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения в том числе: расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов; расходы на захоронение экологически опасных отходов; расходы на приобретение услуг сторонних организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод, формированием санитарно-защитных зон в соответствии с действующими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами. К материальным расходам для целей налогообложения приравниваются расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия. Если к природоохранным мероприятиям относятся работы (услуги) природоохранного назначения, то организации могут уменьшать сумму налога за счет включения в затраты следующие работы:

- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных);

- проведение на территориях (акваториях) хозяйственных и природных объектов рекультивационных и иных восстановительных работ (за исключением последствий чрезвычайных ситуаций);

- проведение обследований по выявлению деградированных и загрязненных земель в целях их консервации и реабилитации;

- разработка технических нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение опасных для окружающей природной среды материалов и веществ (кроме радиоактивных) и т.д.[\*(16)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9916)

3. Льготы по региональным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) законами субъектов РФ о налогах. Льготы по местным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) нормативными актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга о налогах).

- так, постановлением Главы Администрации города Волжского Волгоградской области от 10 апреля 2003 г. N 1394 "О предоставлении льгот предприятиям, осуществляющим предпринимательскую деятельность в целях охраны окружающей среды" предусмотрено для предприятий, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в целях охраны окружающей среды, путем создания специального производства по переработке отработанных автомобильных шин и неармированных резинотехнических изделий, как составной части областной системы безопасного обращения с отходами производства и потребления, установить арендную плату в размере величины земельного налога с коэффициентом 0,3 за земельные участки, отведенные под территории санитарно-защитных зон.

- в соответствии Законом Московской области от 24 ноября 2004 г. "О льготном налогообложении в Московской области" некоммерческим организациям, уставными целями, деятельностью которых являются защита и охрана окружающей среды предоставляются следующие налоговые льготы: снижение ставки налога на прибыль организаций на 4 процентных пункта в соответствии с пунктом 3 статьи 2 настоящего Закона; уменьшение суммы налога на имущество организаций на 50 процентов; освобождение от уплаты транспортного налога, кроме водных и воздушных транспортных средств[\*(17)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9917).

- в Коломенском районе Московской области освобождены от уплаты земельного налога общественные организации, содействующие государственным органам в деле охраны окружающей среды, сохранению животного и растительного мира.[\*(18)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9918)

- в Лотошинском районе Московской области при уплате земельного налога налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 70% от кадастровой стоимости земельного участка, признаваемого объектом налогообложения, коммерческим организациям, уставными целями, деятельностью которых является защита и охрана окружающей среды, животного мира.[\*(19)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9919)

Статья 18. Экологическое страхование

1. По статистике 15% территории России по экологическим показателям находится в критическом состоянии. Небольшие инвестиции (в 2005 г. они составляли немногим более 30% от объема капиталовложений 1990 г.), а главное - их структурная асимметрия привели к тому, что износ основных производственных фондов в химической промышленности сегодня достигает 60%, износ оборудования - 70%. На гидротехнических сооружениях, срок службы которых перевалил уже за 40 лет, износ оборудования составляет 50-60%. В нефтедобывающей промышленности более 35% основных производственных фондов старше нормативного срока эксплуатации, а 55% парка промышленного оборудования морально устарело.[\*(20)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9920)

В Российской Федерации функционируют свыше 2,5 тыс. химически опасных объектов, более 1,5 тыс. радиационно опасных объектов, 8 тыс. пожаро- и взрывоопасных объектов, более 30 тыс. гидротехнических сооружений и других объектов. Большая часть этих объектов представляет потенциальную опасность для здоровья и жизни населения, а также окружающей среды. Стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями, пожарами, а также техногенные аварии являются основными источниками возникновения чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан и окружающей среды. Для предупреждения и ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и привлечения негосударственных средств в сферу природопользования и охраны окружающей среды необходимо экологическое страхование.

Впервые экологическое страхование было закреплено в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. (ст. 23), согласно которой "в Российской Федерации осуществляется добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф". Впоследствии было разработано и утверждено Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, действующее до сих пор. В целях усиления роли экологического страхования в прогнозировании, предотвращении и ликвидации последствий экологических аварий в 1994-1995 гг. был проведен эксперимент по развитию экологического страхования в Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Вологодской, Ивановской и других областях (всего 15 регионов). По результатам эксперимента был подготовлен проект закона "Об экологическом страховании", который был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении, однако окончательно данный закон не принят до сих пор.

В зарубежной практике под экологическим страхованием обычно понимают страхование гражданско-правовой ответственности владельцев потенциально опасных объектов в связи с необходимостью возмещения ущерба третьим лицам, обусловленного технологической аварией или катастрофой.

В России экологическое страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении предусмотренных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий, а также за счет иных средств страховщиков. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов на случай экологических рисков. Страховым риском является предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование. Событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления. Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Источниками событий чрезвычайного характера являются опасные природные явления, природные риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности, а также крупные техногенные аварии и катастрофы.

Опасные природные явления, представляющие собой потенциальный источник угроз и рисков жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя опасные геологические процессы (землетрясения, вулканическая деятельность, оползни, сели, грязевой вулканизм), опасные геокриологические процессы (сходы лавин и ледников, разрушение вечной мерзлоты), опасные гидрометеорологические (метеорологические, гидрологические, агрометеорологические) явления (сильные ветры, смерчи, тайфуны, очень сильные осадки, сильные метели и пыльные бури, град, интенсивные гололедно-изморозевые отложения, сильная жара, сильный мороз, засуха атмосферная и почвенная, наводнения, связанные с половодьем и дождевыми паводками, селевые потоки, снежные лавины, цунами, сгонно-нагонные явления), опасные процессы биогенного характера (пожары в природных системах, эпидемии, вызванные природно-очаговыми заболеваниями, в том числе связанные с переносом возбудителей мигрирующими животными), угрозы экономическому потенциалу и экономической безопасности, связанные с катастрофическим размножением и миграциями животных.

Природные риски разделяются на две группы: риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности при нарушении регламентов технической деятельности, и риски, связанные с накопленным экологическим ущербом. Природные риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности и представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски разрушения природной среды в результате продолжения деятельности существующих объектов промышленного и иного назначения, реализации проектов нового промышленного освоения, в том числе в регионах с особо чувствительными к антропогенному воздействию экосистемами, технических аварий и иных причин, выходящих за рамки регламента технической деятельности хозяйственных и иных объектов, чья деятельность в штатном режиме не несет экологических и иных угроз.

Природные риски, связанные с накопленным экологическим ущербом, представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека и хозяйственный потенциал не рекультивированных, но подлежащих рекультивации территорий и акваторий, риски негативного воздействия законсервированных объектов с потенциально опасными свойствами, риски продолжающейся деградации природных экосистем, вызванной антропогенной деятельностью (п. 1 Федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года", утв. Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1 (ред. от 12.06.2007).

В России в настоящее время отсутствует страхование экологических рисков, связанных с негативным воздействием чрезвычайных ситуаций природного характера. Между тем, по оценкам Всемирной метеорологической организации и Всемирного банка реконструкции и развития, в настоящее время отмечается тенденция увеличения материальных потерь из-за усиливающегося воздействия опасных природных явлений. Более 50% общего ущерба от опасных природных явлений составляют опасные гидрометеорологические явления. Кроме того, ежегодный ущерб от воздействия опасных гидрометеорологических явлений на территории России составляет 30-60 млрд руб. Ежегодный прирост количества опасных явлений составляет около 6,3%. Эта тенденция, по данным Росгидромета, сохранится и в дальнейшем.[\*(21)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9921)

2. В Российской Федерации может осуществляться обязательное и добровольное экологическое страхование. Отношения по обязательному страхованию регулируются ст.ст. 935 и 969 ГК РФ. Обязательное страхование может быть следующих видов: обязательное страхование в силу закона; обязательное государственное страхование; обязательное страхование в силу договора (в случаях, когда обязанность страхования не вытекает из закона, а основана на договоре, в том числе обязанность страхования имущества - на договоре с владельцем имущества или на учредительных документах юридического лица, являющегося собственником имущества, такое страхование не является обязательным в смысле статьи 935 ГК РФ и не влечет последствий, предусмотренных статьей 937 ГК РФ).

Обязательное страхование в силу закона - это страхование, при котором обязанность страховать конкретный имущественный интерес возлагается на страхователя непосредственно нормами закона. Обязательное страхование в силу закона может быть введено только после принятия специального закона об обязательном экологическом страховании, который установит условия и порядок страхования. Закон должен содержать положения, определяющие: субъекты страхования; объекты, подлежащие страхованию; перечень страховых случаев; минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения; размер, структуру или порядок определения страхового тарифа; срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов); срок действия договора страхования; порядок определения размера страховой выплаты; контроль за осуществлением страхования; последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования и т.д.

В настоящее время обязательное экологическое страхование осуществляется в соответствии с Законом о промышленной безопасности, согласно п. 1 ст. 15 которого организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Также обязательное страхование осуществляется на основе Закона о безопасности гидротехнических сооружений, согласно ст. 15 которого риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения.

Актуальность развития на территории России мер обязательного экологического страхования трудно переоценить. Суммарный ущерб от техногенных катастроф в настоящее время сближается с ущербом от катастроф природных, а число техногенных аварий за четыре года возросло в шесть раз.

3. Добровольное экологическое страхование осуществляется на основании договора страхования и правил страхования, определяющих общие условия и порядок его осуществления. Правила страхования принимаются и утверждаются страховщиком или объединением страховщиков самостоятельно в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и содержат положения о субъектах страхования, об объектах страхования, о страховых случаях, о страховых рисках, о порядке определения страховой суммы, страхового тарифа, страховой премии (страховых взносов), о порядке заключения, исполнения и прекращения договоров страхования, о правах и об обязанностях сторон, об определении размера убытков или ущерба, о порядке определения страховой выплаты, о случаях отказа в страховой выплате и иные положения. Такие типовые правила (Типовое положение) были утверждены Министерством охраны окружающей природной среды и природных ресурсов РФ и Российской государственной страховой компанией в 2002 г.

Страхователи - юридические лица всех форм собственности, расположенные на территории России, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории Российской Федерации.

Объект страхования - риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования. Страховое событие (случай) - внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущербы по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.

В положении оговорены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности: прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, гражданских волнений, диверсий, внутренних беспорядков, боевых действий, чрезвычайного, военного, осадного или особого положения, объявленного органами власти; вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива; вытекающие из обычной деятельности страхователя при условии, что он знал вредные последствия этой деятельности; связанные с умышленными действиями страхователя или третьих лиц; вызванные нарушением законов, постановлений, ведомственных или производственных правил, инструкций и других нормативных документов; связанные с управлением производства персоналом, не уполномоченным на это или просрочившим время инструктажа, переподготовки, а также лицами, страдающими душевными болезнями, эпилепсией и другими заболеваниями, ограничивающими их дееспособность и т.п.

**Глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды**

Статья 19. Основы нормирования в области охраны окружающей среды

1. Согласно ст. 42 Конституции РФ, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Данное право конкретизировано в ст. 11 комментируемого Закона, в которой, помимо права на благоприятную окружающую среду, предусмотрено право каждого на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Экологическое нормирование является основой охраны человека и его здоровья. Согласно комментируемой статье, нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. При этом нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов (ст. 21).

К сожалению, современным законодателем человек в этой важнейшей норме экологического законодательства отнесен к "другим организмам". Соответствующая норма в ранее действовавших актах была сформулирована по-другому. Впервые это было сделано в 1980 г. в Законе СССР "Об охране атмосферного воздуха": "Нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и предельно допустимых уровней вредных физических воздействий на него устанавливаются на уровне, отвечающем интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей природной среды" (ст. 8).

Аналогичным образом определялись задачи экологического нормирования в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.). Согласно ст. 25 данного закона, нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности. А статья 26 указанного закона конкретизировала задачу нормирования: нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира.

Несмотря на несколько измененную формулировку задач экологического нормирования, оно по-прежнему ориентировано на охрану окружающей среды и имеет своей задачей не только сохранение растительного и животного мира, объектов неживой природы, но и охрану человека от неблагоприятных воздействий окружающей среды. Причем в соответствии с предусмотренными законодательными мерами, человек охраняется одновременно с охраной животного, растительного мира и иных объектов. Весь механизм экологического права направлен на решение этой задачи[\*(22)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9922). Элементами такого механизма являются урегулированные комментируемым законом меры - экологическое нормирование, лицензирование, сертификация и др.

2. Под нормированием как функцией государственного управления следует понимать деятельность уполномоченных государственных органов по установлению параметров воздействия хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую среду, соблюдение которых должно обеспечить ее надлежащее качество. Учитывая, что экологическое законодательство отнесено ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, комментируемый закон устанавливает возможность изменения природоохранных нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, установленных на федеральном уровне актами субъектов РФ. Так, согласно ст. 6 закона, субъекты РФ вправе разрабатывать и утверждать нормативы, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды, содержащие требования, нормы и правила, соответствующие установленным на федеральном уровне, либо ужесточающие их.

В случае если субъекты Российской Федерации не устанавливают более жестких нормативов, действуют общие федеральные экологические нормативы. Объективных причин, которые могут побудить органы государственной власти субъектов РФ разработать более строгие экологические нормативы, может быть как минимум две: необходимость ужесточения экологических требований на особо охраняемых природных территориях либо в зонах экологического неблагополучия регионального значения (в случае принятия регионального закона о порядке их создания).

В механизме экологического права институт нормирования занимает особое место. Он содержит критерии правомерности поведения субъектов экологических правоотношений, поскольку конкретизирует признаки составов административных (и не только) экологических правонарушений, зафиксированных в бланкетных правовых нормах, выступает в качестве критерия правомерности (противоправности) поведения субъектов экологических правоотношений. Состояние таких институтов, как право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, экологический контроль и экологическая экспертиза, ответственность за экологические правонарушения зависит от показателей качества окружающей среды.

В случае нарушения экологических нормативов специально уполномоченные органы могут приостанавливать или ограничивать деятельность хозяйствующих субъектов, привлекать их к административной ответственности, либо передавать материалы в компетентные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности.

3. Комментируемая статья, открывающая данную главу и имеющая базовый, вводный характер фактически содержит классификацию экологических нормативов. Их две принципиальных разновидности: нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Каждая из этих двух групп, в свою очередь, содержит свои подгруппы. Принципиальная разница между ними заключается в том, что нормативы качества определяют предельные количества вредных веществ, способных оказать воздействие на здоровье человека, в атмосферном воздухе, воде и т.д. Соответствие количества вредных веществ нормативам качества окружающей среды позволяет говорить о безопасности окружающей среды для здоровья граждан. В отличие от нормативов качества, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду содержат требования не к состоянию окружающей среды, а к источнику вредного воздействия, ограничивая его деятельность определенными рамками.

Взаимообусловленность обеих групп экологических нормативов заключается в том, что совокупное количество вредных веществ, которые могут быть размещены промышленными и иными объектами в результате выбросов, сбросов и размещения отходов не должно повлиять на безопасное для жизни и здоровья граждан качество окружающей среды.

Общий порядок разработки экологических нормативов определен Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. N 545 "Об утверждении порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов" (ред. от 16 июня 2000 г.). Экологические нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов разрабатываются с учетом положений комментируемого закона, требований других законодательных и иных нормативных актов, показателей государственных и региональных экологических программ, экологической обстановки в регионах, необходимости предотвращения нарушения равновесия в окружающей среде, а также обеспечения охраны жизни и здоровья населения. При их установлении должны учитываться передовые достижения науки и техники в области рационального и комплексного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, технико-экономические возможности предприятий, учреждений и организаций - природопользователей, природно-климатические особенности территорий.

Статья 20. Требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды

1. Предусмотренные в комментируемой статье общие требования к разработке экологических нормативов следует воспринимать в контексте положений Закона о техническом регулировании. Данный закон регулирует отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг; оценке соответствия (ст. 1). Как видно из приведенной нормы, сфера действия Закона о техническом регулировании несколько шире, чем определяемая статьями комментируемой главы сфера применения экологических нормативов. Поэтому система экологических нормативов будет действовать вплоть до момента разработки и принятия технических регламентов, предусмотренных Законом о техническом регулировании.

Технический регламент - документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства Российской Федерации и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Технические регламенты принимаются в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей; обеспечения энергетической эффективности.

Ряд технических регламентов уже принят во исполнение прямого указания в п. 7 ст. 46 Закона о техническом регулировании, согласно которому технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления в силу названного Закона (т.е. до 1 июля 2010 г.). С принятием Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании", п. 1 ст. 9 данного Закона дополнен перечнем первоочередных технических регламентов, которые должны быть приняты до 1 января 2010 г. Так, например, в этом перечне первоочередных технических регламентов названы следующие: о безопасности машин и оборудования; о безопасности низковольтного оборудования; о безопасности строительных материалов и изделий; о безопасности зданий и сооружений; о безопасности лекарственных средств; о безопасности лифтов; о безопасности электрических станций и сетей; о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением; об электромагнитной совместимости; о безопасности колесных транспортных средств; о безопасности изделий медицинского назначения; о безопасности средств индивидуальной защиты; о безопасности химической продукции и т.д.

Большинство из них уже принято, в том числе Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 268-ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию", Федеральный закон от 27 октября 2008 г. N 178-ФЗ "Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей", Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. N 782 "Об утверждении технического регламента о безопасности лифтов", Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2009 г. N 753 "Об утверждении технического регламента о безопасности машин и оборудования" и др. Кроме того, приняты и технические регламенты, которые не указаны в перечне первоочередных, например технический регламент о требованиях пожарной безопасности.

Значение технических регламентов трудно переоценить, по своей сути они представляют собой критерии безопасности объектов технического регулирования, с одной стороны, принуждая производителя выпускать продукцию, отвечающую заданным требованиям безопасности, а с другой стороны - указывая потребителю, какой эта продукция должна быть. Указанное высказывание легко пояснить на примере технического регламента на молоко и молочную продукцию. В нем указаны как требования к безопасности молока и молочной продукции, так и требования к безопасности процессов их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Вместе с тем технические регламенты призваны повысить значимость обязательных требований к продукции и процессам ее производства и обращения, сделать их более стабильными и юридически конкретными и воспрепятствовать их произвольному толкованию и применению. И в этом состоит их коренное отличие от действовавшей до недавнего времени системы государственных и отраслевых стандартов.[\*(23)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9923)

После разработки всех необходимых технических регламентов экологические нормативы составят их содержательную часть в отношении процессов (методов) производства, эксплуатации и утилизации продукции по вопросам экологической, а также санитарной безопасности.[\*(24)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9924) Аналогичный процесс постигнет СНиПы и СанПиНы, которые фактически уже и так являются техническими регламентами по своей сути, а также защитные и охранные зоны.

2. Вплоть до разработки в установленном порядке технических регламентов, продолжают действовать экологические нормативы, предусмотренные комментируемым законом. Указанные в комментируемой статье основные стадии процесса нормирования дают наиболее эффективный результат в виде безопасного для жизни граждан качества окружающей среды только в том случае, если они последовательно и системно осуществляются на практике. Однако, как показывает правоприменительная практика, ряд из указанных требований к разработке нормативов в области охраны окружающей среды нарушается. Например, в недавнем прошлом Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (1992 г.) утверждало нормативы, которые не проходили регистрацию и не были официально опубликованы. Примечательно, что обжаловано это нарушение было только в 2002 году.[\*(25)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9925)

Статья 21. Нормативы качества окружающей среды

1. Уровень загрязнения воздуха, особенно в крупных промышленных городах, уже много лет превышает по ряду показателей предельно допустимые нормы, а площадь нарушенных земель России составляет сегодня более миллиона гектаров. Все эти факты говорят только об одном: нужно срочно менять систему государственного контроля за экологией. Сфера экологии нуждается в системном реформировании, и начинать этот процесс нужно с системы нормативов качества окружающей среды. Очевидно, что для начала необходимо сформировать систему экологического нормирования, без которой все экологические законы будут просто бесполезными.

Действительно, экологические законы невозможно реализовать без установления соответствующих нормативов качества окружающей среды, на основе которых можно оценить объем допустимой нагрузки на каждую конкретную территорию, посчитать, какое количество промышленных объектов можно здесь разместить, какой совокупный ущерб они наносят экосистеме, оценить риски, рассчитать адекватный этому ущербу размер экологических платежей и штрафов. Сегодня ведомства, к полномочиям которых относится проведение экологического контроля, вместо проверки соответствия деятельности хозяйствующих субъектов природоохранным требованиям и нормативам качества окружающей среды, проверяют соответствие состояния окружающей среды санитарно-эпидемиологическим требованиям и нормам, что никак не сказывается на реальном состоянии окружающей среды, поскольку не стимулирует снижение ущерба, наносимого окружающей среде.

В действующем российском законодательстве система нормирования существует лишь номинально, поскольку сформирована она была под задачи и потребности плановой централизованной экономики. Понятно, что в современных условиях такой подход безнадежно устарел. Более того, после вступления в силу Закона о техническом регулировании нормативы, закрепленные в законодательстве об охране окружающей среды, нуждаются в согласовании с технологическими нормативами, увязанными с конкретными технологическими возможностями и способами производства. Именно это направление Президент России Дмитрий Медведев выделил в качестве основного, поскольку это позволит существенно продвинуться как в развитии природоохранного законодательства, так и в разрешении накопленных еще с советских времен экологических проблем на территориях страны.[\*(26)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9926)

История развития нормирования такова: первоначально были установлены нормативы качества окружающей среды, приемлемые для человека, чем было положено начало работам в области санитарно-гигиенического нормирования. Однако человек не самый чувствительный из биологических видов, и принцип "Защищен человек - защищены и экосистемы", нельзя назвать верным. Отголоски этого подхода существуют и поныне. Так, Закон об охране атмосферного воздуха различает гигиенический и экологический норматив качества атмосферного воздуха. Первый вид нормативов отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека, а второй показывает содержание вредного воздействия на окружающую среду. Не видя смысла "в гигиенических нормативах качества атмосферного воздуха как самостоятельных, возникает подозрение, что они были приняты для оправдания бездействия специально уполномоченных органов государственного управления в данной сфере".[\*(27)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9927)

Экологическое нормирование, прежде всего, должно предполагать учет так называемой допустимой нагрузки на экосистему.

2. Нормативы качества окружающей среды - это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Данная группа экологических нормативов является одним из критериев определения благоприятности качества окружающей среды и может быть использована при защите экологических прав граждан в суде.

3. Нормативы качества окружающей среды предусмотрены многими документами: Постановлениями Правительства РФ, ГОСТами, ОСТами, СНиПами, СанПиНами, ОБУВами, Приказами МПР России и другими. Выделяют различные виды нормативов качества окружающей среды: нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы ПДК химических веществ, включая радиоактивные вещества; нормативы предельно допустимых уровней воздействий, в том числе вредных физических воздействий (шум, тепло, вибрация, магнитные поля и т.д.) и радиационных воздействий; нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы ПДК микроорганизмов; иные нормативы качества окружающей среды, установленные нормативно-правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

4. При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение. Для достижения целей экологического права в целом и сохранения экосистем в частности весьма важно учитывать названные выше особенности при установлении нормативов качества окружающей среды. Территория Российской Федерации обширна и экологические системы в ее пределах разнообразны и обладают рядом особенностей. И эти особенности нельзя не учитывать при создании эколого-правового механизма, в том числе при нормировании. В Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. это было сделано более ясно. Так, в соответствии с п. 2 ст. 26 указанного закона, с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

Представляется, что и это законодательное положение не вполне корректно. В рамках рассмотренной выше тесной взаимосвязи нормативов качества и нормативов предельно допустимого воздействия на окружающую среду, для соответствующих территорий прежде всего должны быть установлены более строгие нормативы качества окружающей среды, а уже на их основе - более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на нее. Указанный дифференцированный подход к установлении нормативов впервые в истории отечественного права был выражен еще в 1980 г. в Законе СССР "Об охране атмосферного воздуха". В нем было указано, что нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и уровней вредных физических воздействий на него являются едиными для всей территории СССР, в необходимых случаях для отдельных районов устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе.

Логика позиции законодателя в изложенном вопросе вполне понятна и оправданна. Потребность в дифференциации нормативов качества окружающей среды возникает в связи с наличием на территории России различных природных и климатических зон и соответственно с различной реакцией растительных и животных организмов и экологических систем на однотипные воздействия. Так, по данным Лаборатории охраны природы Кольского филиала АН СССР, "моховые и лишайниковые тундры, еловые, сосновые и лиственные леса, моховые болота будут деградировать даже при соблюдении общесоюзных нормативов ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе"[\*(28)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9928). Эмпирическим путем установлено, что для сохранения экологических систем на соответствующих территориях нормативы ПДК должны быть ужесточены на 20%.

Необходимость дифференциации нормативов осознается и применяется на практике не часто. Это, например, проявляется, в Законе об охране озера Байкал: на основании данных научных исследований должны разрабатываться и утверждаться нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения (ст. 13). Отрадно, что законодательно закреплено такое очевидное требование к разработке и установлению нормативов: установлению нормативов качества окружающей среды для каждой природно-климатической зоны с учетом особенностей экосистем должны предшествовать научные исследования. Одновременно очевидна потребность установления более строгих нормативов ПДК также с учетом повышенной социальной и экологической ценности отдельных территорий - заповедников, заказников, курортных и рекреационных территорий.

"Выявление районов, для которых должны быть установлены более жесткие нормативы ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе - важная и срочная задача органов общегосударственной службы наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды".[\*(29)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9929) Это суждение было высказано четверть века назад. Однако, несмотря на осознание исследуемой меры законодателем, установление нормы в законе, она не была реализована ни применительно к экологически более чувствительным естественным природным системам, ни применительно к особо охраняемым природным территориям. Реализация этой меры особенно актуализируется сейчас в связи с перспективами интенсификации крупномасштабных работ по разработке месторождений минеральных ресурсов в арктической части России.[\*(30)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9930)

В настоящее время только в двух действующих Федеральных законах - Законе об охране озера Байкал и Федеральном законе "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. предусмотрена необходимость разработки и установления нормативов качества окружающей среды для соответствующих территорий. Очевидно, что эти нормативы должны быть разработаны с учетом особенностей естественных экологических систем, отношения по поводу которых регулируются названными Законами.

Как отмечалось, экологические нормативы, в частности нормативы качества окружающей среды, могут служить важным средством как предупреждения деградации экологических систем, так и их восстановления.

Статья 22. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду

1. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду - это нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды.

В отличие от нормативов качества окружающей среды эта группа экологических нормативов, иногда называемая производственно-хозяйственные нормативы, устанавливает требования к источнику вредного воздействия. Для каждого источника вредного воздействия (например, каждой трубы на предприятии) устанавливаются определенные пределы (параметры) выбросов, сбросов или иных видов вредного воздействия.

Для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия: на окружающую среду: нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий); нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и др.

Законодатель в последующих статьях комментируемого закона дает более подробную информацию о каждом из видов нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

Следует обратить внимание на то, что данный перечень нормативов не является закрытым и может быть дополнен нормативами допустимых воздействий на окружающую среду, установленными в федеральных и региональных нормативно-правовых актах. На первый взгляд, столь обширный перечень нормативов предполагает высокие гарантии защиты большинства компонентов окружающей среды. Однако, как показывает практика, ситуация с их реализацией не заслуживает особого оптимизма.

Несмотря на то, что в настоящее время для контроля за соблюдением нормативов используются сотни стационарных и передвижных лабораторий и даже космическая техника, эти нормативы в большинстве своем не соблюдаются. Такое различие между словом и делом существует либо ввиду отсутствия надлежащих мер обеспечения реализации нормативов качества окружающей среды, либо ввиду невнимательного отношения правоохранительных и природоохранных органов к действующему административному, уголовному и гражданскому законодательству. В самом деле, на практике редко происходит применение ст.ст. 8.1-8.5 КоАП РФ, равно как и ст.ст. 246-262 УК РФ. Аналогичным образом, существуют технические и юридические проблемы с определением размера причиненного вреда природной среде даже при наличии различных такс и методик определения размера вреда.

Поэтому в действительности нормативы выбросов и отбросов постоянно превышаются. Не случайно в более чем 100 городах России уровень, например, загрязнения атмосферы превышает нормативы в десятки, а то и сотни раз. Постоянно превышаются нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение. В средствах массовой информации постоянно (и безуспешно) обсуждается вопрос о необходимости ликвидации многочисленных несанкционированных свалок. Шум, вибрации, ароматическое загрязнение, например, лизином, вызывает заболевания астмой, особенно у детей; вредное воздействие электромагнитных полей до сих не попадало во внимание правоохранительных и природоохранных органов.

Аналогичные нарушения нормативов присущи изъятию компонентов природной среды (нарушение требований расчетной лесосеки, квот вылова рыбных запасов, отстрела диких животных и т.д.).[\*(31)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9931)

Представляется, что нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны постоянно меняться, при их установлении нужно оперативно учитывать появление новых экологических условий, строже контролировать порядок их соблюдения. И только в таком случае указанные нормативы будут реально действовать и станут не просто номинальной, а реальной основной природоохранной деятельности.

2. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду устанавливаются для физических и юридических лиц - природопользователей. Рассмотрим понятие природопользователь подробнее.

Природопользователи - это юридические лица и граждане Российской Федерации, а также апатриды, иностранные юридические лица и граждане, осуществляющие на территории Российской Федерации различные виды деятельности, в ходе которых происходит осуществление предусмотренных экологическим и природоресурсовым законодательством форм воздействия на природу. Для лучшего уяснения понятия природопользватели, необходимо определить, что же представляет собой природопользование. Природопользование представляет собой рациональное и экономное использование природных ресурсов без допущения нарушения экологического равновесия окружающей среды в целях удовлетворения социально-экономических потребностей общества с учетом нужд настоящего и будущих поколений.

В комментируемой статье установлено, что организациям и предпринимателям - природопользователям устанавливаются нормативы в части допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Из такой формулировки не совсем понятно, кем разрабатываются и кем утверждаются такие нормативы и в чем конкретно состоит процедура их установления. Как известно, охрана окружающей среды распространяется на водные объекты, воздушное пространство, недра, землю, лесной фонд, животный мир и согласуется с экологической безопасностью человека (ст. 4 комментируемого закона). Поэтому с комментируемым законом неразрывно связаны другие федеральные законы, в которых также есть положения о разработке нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. В этих целях, как правило, для каждой сферы воздействия природопользователями на основании различных методик разрабатывают проекты нормативов. Эти проекты согласовываются и утверждаются компетентными органами в соответствии с порядками разработки и утверждения данного вида нормативов.

Порядок разработки нормативов имеет свою специфику для каждого вида объектов. Так, отношения, связанные с экологической охраной атмосферного воздуха, регулируются Законом об охране атмосферного воздуха. Согласно данному Закону, нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, методы их определения устанавливаются, разрабатываются и утверждаются в порядке, определенном Правительством РФ (п. 7 ст. 12). Правительство РФ утвердило такой порядок Постановлением от 2 марта 2000 г. N 183 "О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредного физического воздействия на него". В соответствии с п. 8 Положения разработка предельно допустимых и временно согласованных выбросов обеспечивается юридическим лицом, имеющим стационарные источники выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, на основе проектной документации (для новых или реконструированных объектов) и данных инвентаризации выбросов вредных веществ в воздух (для действующих объектов). Относительно водных объектов порядок утверждения нормативов воздействия на них предусмотрен Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 881 "О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты". Отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены нормативы в области размещения отходов производства и потребления и т.д. Общим для всех видов нормативов является то, что обеспечение разработанной и утвержденной в установленном порядке природоохранной документации является самостоятельной обязанностью природопользователей, которая закреплена в экологическом законодательстве на федеральном уровне.

3. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий. Данная норма еще раз подчеркивает органическое единство двух групп нормативов: нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Данная норма, помимо вышеуказанного, означает необходимость проведения дифференциации нормирования допустимого воздействия с учетом наличия на территории России различных природно-климатических зон с различной реакцией животных и растений на одинаковые негативные воздействия. Кроме того, основанием для дифференциации показателей экологических нормативов может служить нахождение в районе расположения хозяйствующего субъекта уникальной природной территории, отнесенной в установленном порядке к категории ООПТ.

В связи вышеизложенным на практике часто возникают споры, связанные с осуществлением полномочий по установлению нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Наличие данной группы споров свидетельствует о необходимости установления наряду с федеральными нормативами и лимитами региональных нормативов и лимитов допустимого воздействия на окружающую среду. Необходимость регионального нормирования вызвана резкими различиями природно-климатических и ландшафтных условий, дифференциацией территорий по уровням антропогенного воздействия на окружающую среду, природно-восстановительным потенциалом территорий, удельной плотностью населения, а также уровнем загрязнения за предшествующий период в результате хозяйственной деятельности.

Данный вывод подтверждается рядом примеров из судебной практики. Так, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ было рассмотрено дело по заявлению прокурора Республики Татарстан о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных пунктов Положения о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики от 9 июля 2001 г. N 433 "Вопросы Министерства экологии и природных ресурсов Татарстан". Данным Положением предусматривалось, что к полномочиям данного Министерства относились вопросы установления лимитов на размещение отходов. Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ удовлетворила заявление прокурора, мотивировав свои выводы следующим.

Закон об отходах является специальным по отношению к комментируемому закону, ст. 6 которого предусмотрено право субъекта Российской Федерации разрабатывать и утверждать нормативы, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды, содержащие соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне. Согласно ст. 5 Закона об отходах, установление государственных стандартов, правил, нормативов и требований безопасного обращения с отходами отнесено к полномочиям Российской Федерации. В ст. 5 комментируемого закона кроме перечисленных в данной статье полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, содержится указание на то, что к их полномочиям могут быть отнесены и иные полномочия, предусмотренные другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Что имеет место в данном случае.[\*(32)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9932)

4. Согласно п. 3 комментируемой статьи, за превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством. Например, ст. 6.5 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение санитарно - эпидемиологических требований к питьевой воде. Такое нарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от двух тысяч до трех тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Интересным с точки зрения правоприменительной практики является следующее. Некоторые природопользователи считают, что если они привлечены к ответственности за сверхлимитные сбросы (выбросы, размещения отходов), то это освобождает их от обязанности разработать проекты нормативов. Подобный вывод является ошибочным. Обязанность по разработке необходимой природоохранной документации никак не связана с наличием или отсутствием другой обязанности - по расчету и внесению платы за загрязнение окружающей среды. Она вытекает из фактических условий ведения хозяйственной деятельности юридического лица (предпринимателя).

Что касается споров, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения, то такие споры уже давно составляют самостоятельную группу в рамках споров в сфере нормирования. Это и не удивительно. Суммы штрафов являются существенными даже для крупных предприятий, именно поэтому в 95% случаев протоколы о таких правонарушениях оспариваются.

Предметом данной категории споров является требование заявителя об отмене решения органа, осуществляющего экологический контроль, о привлечении к административной ответственности. В качестве основных причин удовлетворения требований заявителя указывается на недостатки документов, фиксирующих административное правонарушение, в результате чего невозможно установить вину привлекаемого к ответственности лица.

Так, ООО "СЦТИ "Диво" было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ вследствие выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух без специального разрешения в процессе покраски помещения. Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 января 2004 г. N КА-А40/10998-03[\*(33)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9933) правовая норма, предусмотренная ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, была истолкована следующим образом.

Статья 12 Закона об охране атмосферного воздуха устанавливает технические и предельно допустимые выбросы в атмосферный воздух, несоблюдение или превышение которых влечет административную ответственность. Ни протокол об административном правонарушении, ни постановление о привлечении к ответственности не содержат сведений о превышении заявителем каких-либо конкретных предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух. Утверждение ответчика о производстве заявителем покраски лакокрасочными материалами промышленного оборудования и агрегатов в производственных целях ничем не подтверждено. В протоколе об этом не указано, нет также и документов (устава общества), из которых можно было бы определить хозяйственную деятельность "СЦТИ "Диво".

При таких обстоятельствах привлечение ООО "СЦТИ "Диво" к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ является неправомерным, поскольку природоохранительными органами не доказано превышение индивидуально-определенных нормативов допустимого воздействия, а, следовательно, не установлена причинно-следственная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями.

Случай, когда органы, осуществляющие государственный экологический контроль, привлекают юридических лиц к административной ответственности только на основании данных о превышении допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе или водном объекте (на основании нормативов предельно допустимых концентраций), не является единичным. Возможно, практика привлечения к ответственности на основании превышения нормативов ПДК продолжает существовать ввиду того, что ранее при наложении мер ответственности указанным органам предписывалось исходить именно из принципа превышения нормативов ПДК, при этом оформление дополнительных сведений о превышении индивидуально установленных нормативов ПДВ и ПДС не требовалось (п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. N 4 "О практике применения судами законодательства об охране природы").

Нормативы ПДК представляют собой "обезличенные" показатели допустимых концентраций загрязняющего вещества в определенном компоненте природной среды. Отсюда превышение указанных нормативов не свидетельствует о противоправной деятельности конкретного хозяйствующего субъекта. Поскольку превышение нормативов ПДК загрязняющих веществ для органов, осуществляющих государственный экологический контроль, является определяющим при наложении административной ответственности, то ни в протоколах об административном правонарушении, ни в постановлениях о привлечении к административной ответственности не фиксируется факт превышения индивидуально установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду - нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов (далее - нормативы ПДВ и ПДС).

Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" дано разъяснение по поводу применения правовых норм, устанавливающих ответственность, за нарушение экологического законодательства. Теперь при рассмотрении данной категории дел особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей, выяснение иных обстоятельств, в частности, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а равно и то, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости (п. 2). Представляется, что приведенное положение Постановления Пленума Верховного Суда РФ обязывает суды устанавливать причинно-следственную связь между совершенным деянием, которое выражается в превышении нормативов ПДВ (ПДС), установленных для предприятия, и наступившими вредными последствиями в виде превышения нормативов ПДК.

Суды исходят из того, что отсутствие надлежаще оформленных документов, подтверждающих противоправное деяние физического или юридического лица, является основанием для отказа в привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, ввиду недоказанности причинно-следственной связи между совершенным деянием и наступившими последствиями. Однако, несмотря на разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, органы, осуществляющие экологический контроль, продолжают привлекать к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ только на основании данных о превышении нормативов ПДК, не оформляя при этом надлежащих документов[\*(34)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9934).

Статья 23. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов

1. Нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов - нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Предельно допустимый выброс (ПДВ) - максимально допустимое количество вредных веществ выбрасываемых в атмосферу в единицу времени.

Предельно допустимый сброс (ПДС) - максимально допустимое количество вредных веществ в сточных водах, сбрасываемых в единицу времени.

При установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов должны учитываться передовые достижения науки и техники в области рационального и комплексного использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, технико-экономические возможности предприятий, учреждений и организаций - природопользователей, природно-климатические особенности территорий.

Кроме того, эти нормативы находятся в органическом единстве как с нормативами качества окружающей среды, так и с другими нормативами допустимого воздействия на окружающую среду.

В соответствии с установленными нормативами юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) - природопользователям в установленном порядке выдается разрешение на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. Нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются с учетом производственных мощностей объекта, данных о наличии мутагенного эффекта и иных вредных последствий по каждому источнику загрязнения, согласно действующим нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде.

Отсутствие данной разновидности нормативов на практике приводит к невозможности соблюдения нормативов ПДК, что обрекает механизм охраны окружающей среды на низкую эффективность. Примером тому является практика охраны атмосферного воздуха, существовавшая в СССР в течение нескольких десятилетий, когда существовали нормативы ПДК, но не были предусмотрены технико-юридические средства обеспечения их соблюдения в виде ПДВ для каждого источника загрязнения атмосферного воздуха.

Норматив ПДВ вредных веществ является величиной, выражающей предельное количество загрязняющего вещества, которое разрешается выбрасывать в окружающую среду (атмосферу, водный объект) в единицу времени из данного источника выброса или сброса. В механизме охраны окружающей среды нормативы ПДК и ПДВ постоянно взаимодействуют. Это проявляется в том, что нормативы ПДВ загрязняющих веществ, например, в атмосферу, устанавливаются на уровне, при котором выбросы загрязняющих веществ от конкретного источника и всех других источников в данном районе с учетом перспективы его развития не приведут к превышению нормативов ПДК.[\*(35)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9935)

2. Технологический норматив - норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции. Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.

Норму о том, что технологические нормативы устанавливаются на основе использования наилучших существующих технологий в настоящее время следует рассматривать как программную норму, выражающую желание законодателя использовать технологии, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду.

3. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений. Многие предприятия по объективным технологическим причинам не могут соблюдать нормативы ПДВ. Законодатель идет им на встречу и допускает возможность установления менее жестких экологических лимитов на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов. Но это не просто "подарок" предприятиям, которые не укладываются в нормативы ПДВ. Целью установления экологических лимитов является поэтапное снижение объемов выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Именно поэтому в составе документов, подаваемых хозяйствующим субъектом в Ростехнадзор для получения разрешений, устанавливающих лимиты на выбросы (сбросы), обязательно должны быть планы снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, обеспечивающих поэтапное достижение нормативов предельно допустимых выбросов по каждому веществу, по которому установлен лимит.

Например, в Волгоградской области разрешение на выброс выдается при необходимости выполнения мероприятий по достижению нормативов ПДВ на 1 год. Для продления разрешения необходимо представить отчет о выполнении мероприятий за подписью руководителя предприятия. При соблюдении нормативов ПДВ разрешение выдается на срок от 2 до 5 лет.

Норма о возможности получения временных разрешений на выбросы и сбросы существовала и ранее. Например, в соответствии со ст. 1 Закона об охране атмосферного воздуха, временно согласованный выброс - временный лимит выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для действующих стационарных источников выбросов с учетом качества атмосферного воздуха и социально-экономических условий развития соответствующей территории в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса.

4. В п.п. 3, 4 комментируемой статьи предусмотрено, что выбросы и сбросы загрязняющих веществ допускаются только на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Какие органы имеются в виду? Их перечень определен Правительством РФ. Так, применительно к охране водных объектов и атмосферного воздуха порядок выдачи и форма разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ, а также расчетные инструкции по определению состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в водные объекты и атмосферный воздух, утверждает Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Приказ Ростехнадзора от 10 июля 2006 г. "Об утверждении инструкции об организации выдачи разрешений на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (водные объекты)").

В число "органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды", входят и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области с целью снижения негативного воздействия проводятся работы по нормированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников и установлению нормативов предельно допустимых и временно-согласованных выбросов (ПДВ и ВСВ). Заметим, что с изменением экономической ситуации в стране, и в регионе в частности, увеличивается и число источников загрязнения атмосферы, и номенклатура вредных веществ, поступающая в атмосферу. Это связано, главным образом, с разукрупнением производственных объектов.

На практике часто возникают споры, связанные с предоставлением разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Необходимость их получения предусмотрена п. 4 комментируемой статьи: нормативы предельно допустимых выбросов (сбросов) и лимиты на выбросы (сбросы) устанавливаются в соответствующих разрешениях на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Однако дальнейшей правовой регламентации данных разрешений не произведено, что является причиной возникновения данной категории споров.[\*(36)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9936)

В одном из постановлений выводы суда были мотивированы следующим образом: выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него не только без специального разрешения, но и те же действия, совершенные при наличии разрешения, но от неучтенных в нем источников вредных выбросов, также образуют состав административного правонарушения, установленный ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ.[\*(37)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9937) Отсутствие правовой регламентации порядка выдачи, содержания и значения этого документа на практике приводит к ущемлению прав юридических лиц, так как даже при наличии соответствующих разрешений на выбросы загрязняющих веществ они привлекаются к административной ответственности за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения (ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ).

Статья 24. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение

1. Отходы производства и потребления - остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность в области обращения с отходами. Необходимо обратить внимание на следующие основные понятия:

- нормативы образования отходов производства и потребления - установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции;

- лимит на размещение отходов - предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

В настоящее время в сфере обращения с отходами существует ряд проблем, что прежде всего связано с тем, что политика по утверждению лимитов на размещение отходов производства и потребления не учитывает конкретную экологическую обстановку на территории, перспективу и реальное состояние объектов размещения отходов. Территории под объекты размещения (захоронения) опасных отходов отводились от 10 до 50 лет назад. Отсутствие документации на объекты размещения отходов, учета размещаемых отходов, соответствия объектов экологическим требованиям привело к негативным последствиям в окружающей среде на всей территории Российской Федерации и постоянному нарушению природоохранного законодательства хозяйствующими субъектами. Во всем мире уже давно пришли к выводу о необходимости перехода от затратной практики складирования отходов на полигонах и свалках к их переработке в товарные продукты, полупродукты. Данный опыт уже активно и успешно используется в ряде российских регионов.

Однако, чтобы не "погрязнуть" в отходах производства и потребления, государство регулирует процесс их появления посредством установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Требования к разработке нормативов в отношении отходов производства (потребления) и лимитов на их размещение затрагивают наиболее широкую часть природопользователей. В этой области основной регулирующий документ - это Закон об отходах. В п. 3 ст. 18 этого Закона указано, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Методические указания, утвержденные Приказом Ростехнадзора от 19 октября 2007 г. N 703, позволяют применять всем природопользователям единый подход к разработке и общие требования к содержанию и оформлению проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством.

Природопользователи на период эксплуатации, помимо иных документов, должны иметь проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Согласно ст. 11 Закона об отходах, индивидуальные предприниматели и юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны разрабатывать проект нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов (ПНООЛР) в целях уменьшения количества их образования. Согласно ст. 14 данного закона индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы, обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности; на опасные отходы должен быть составлен паспорт.

Природопользователями являются юридические и физические лица, осуществляющие производственную деятельность, в процессе которой образуются отходы, имеются стационарные и передвижные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, имеются источники сбросов загрязняющих веществ. На основе представленного проекта и иных документов природопользователи должны получить лимиты на размещение отходов

Лимиты на размещение отходов устанавливают в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (Ростехнадзор) или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.

Нередки случаи превышения полномочий иными органами, берущими на себя обязанность по установлению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Так, Глава Администрации г. Самары издал распоряжение "Об утверждении норм образования твердых бытовых отходов". Суд, рассмотрев все обстоятельства дела сделал правильный вывод о том, что Администрация, издав данный акт, превысила свои полномочия, поскольку разработка и утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение входит в компетенцию органов федеральной власти, а в рассматриваемом случае разработка и утверждение нормативов образования отходов и лимитов входит в компетенцию Территориального органа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.[\*(38)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9938)

Уполномоченными органами лимиты на размещение отходов устанавливается на срок действия лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. Законодатель последовательно проводит политику дифференцируемого установления нормативов исходя из ценности территорий, подлежащих охране. Так, лимиты на размещение отходов для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих обращение с отходами на Байкальской природной территории, пересматриваются ежегодно.

В Постановлении Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 "О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение" установлен перечень документов, которые необходимо представить в территориальный специально уполномоченный орган для утверждения лимитов на размещение отходов: а) заявление с указанием наименования и организационно-правовой формы юридического лица, места его нахождения, наименования банка и номера расчетного счета в банке - для юридических лиц; фамилии, имени, отчества, данных документа, удостоверяющего личность, - для индивидуальных предпринимателей; б) копию лицензии на осуществление деятельности по обращению с опасными отходами (для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с опасными отходами); в) проект расчета нормативов образования отходов и лимитов на их размещение по утвержденной форме; г) свидетельство о регистрации объекта размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов.

Основанием для отказа в установлении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение является представление указанных заявления и документов не в полном объеме либо наличие в их составе искаженных сведений или недостоверной информации. Нередки случаи необоснованного отказа в установлении нормативов образования отходов. Такие случаи часто обжалуются в судебном порядке, что подтверждается следующим.

Постановлением заместителя Главного государственного инспектора по ЦАО г. Москвы от 30 июня 2003 г. ООО "Стерх" привлечено к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ за нарушение ст. 11, 18 Закона об отходах, предусматривающих обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при эксплуатации предприятий, зданий, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования. Однако действий, предусмотренных ст. 8.2 КоАП РФ, ни из протокола об административном правонарушении, ни из постановления о привлечении к административной ответственности не усматривается. Из имеющейся в материалах дела копии договора аренды, на который ссылается административный орган, усматривается, что обществом арендовалось помещение под складирование непродовольственных товаров, а на месте складирования находились бумажные коробки.

В протоколе зафиксировано, что места для временного хранения и сбора отходов не оборудованы надлежащим образом в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями. Оценив представленные доказательства, суд пришел к выводу, что ООО не может нести ответственность по ст. 8.2 КоАП РФ, поскольку не доказано, что оно ведет производственную деятельность, от которой образуются отходы, наносящие вред окружающей среде.

Согласно ст. 8.2 КоАП РФ за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, переработке, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами предусмотрена юридическая ответственность. Анализ указанного и других судебных споров, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ, свидетельствует об отсутствии четкого понимания деятельности, связанной со сбором, складированием, использованием, сжиганием, переработкой, обезвреживанием, транспортировкой, захоронением и иным обращением с отходами производства и потребления или иными опасными веществами.

Органы, осуществляющие экологический контроль, требуют от юридических и физических лиц, осуществляющих любой вид хозяйственной деятельности, чтобы они имели природоохранную документацию в виде проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Отсюда отсутствие такой документации, по их мнению, является основанием для привлечения этих лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.2 КоАП РФ. Судебная практика идет по иному пути: установление обязанности иметь природоохранную документацию в виде проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для любого вида хозяйственной деятельности признается неправомерным, и ответственность, предусмотренная ст. 8.2 КоАП РФ, возможна только в том случае, если доказано, что физическое или юридическое лицо ведет производственную деятельность, от которой образуются отходы, наносящие вред окружающей среде.[\*(39)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9939)

Другой спор возник из-за отсутствия у юридического лица на момент проверки проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, в результате чего оно было привлечено к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ. Согласно протоколу об административном правонарушении на момент проверки у юридического лица отсутствовали проект лимитов на размещение отходов и разрешение на размещение отходов производства и потребления. Установлено, что юридическим лицом был заключен договор на разработку проекта нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение с третьим лицом.

Приняв во внимание факт заключения указанного договора, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для привлечения к ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ, так как срок разработки и утверждения проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение законом не установлен.[\*(40)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9940)

Статья 25. Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду

Нормативы допустимых физических воздействий - нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

К вредному физическому воздействию относится вредное воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства окружающей среды и здоровья человека. К нормируемым физическим воздействиям, помимо перечисленных, относится тепловое воздействие. Основными источниками его являются энергетика, энергоемкие производства, коммунально-бытовое хозяйство.

Установление рассматриваемой разновидности нормативов допустимого воздействия предполагает следующую процедуру. На основании комплексных нормативов допустимой антропогенной нагрузки для определенной территории (например, городского населенного пункта) определяются нормативы качества окружающей среды в целях оценки ее состояния и благоприятности для жизни и здоровья граждан и иных живых организмов. Для достижения данной цели, каждому источнику физических воздействий на окружающую среду определяется максимально допустимый показатель его негативного воздействия на окружающую среду.

В различных нормах и правилах детализирован каждый из указанных видов воздействия на окружающую среду. Так, предельно допустимый уровень (ПДУ) шума - это уровень фактора, который при ежедневной (кроме выходных дней) работе, но не более 40 часов в неделю в течение всего рабочего стажа, не должен вызывать заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, обнаруживаемых современными методами исследований в процессе работы или в отдаленные сроки жизни настоящего и последующих поколений. Соблюдение ПДУ шума не исключает нарушения здоровья у сверхчувствительных лиц[\*(41)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9941) Санитарными нормами допустимого уровня шума на территории жилой застройки установлено, что он не должен превышать 60 децибел, а в ночное время - с 23 до 7 ч - 45 децибел. Для санаторно-курортных зон эти нормативы составляют соответственно 40 и 30 децибел.

Предельно допустимый уровень (ПДУ) вибрации - это уровень фактора, который при ежедневной (кроме выходных дней) работе, но не более 40 часов в неделю в течение всего рабочего стажа, не должен вызывать заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, обнаруживаемых современными методами исследований в процессе работы или в отдаленные сроки жизни настоящего и последующих поколений. Соблюдение ПДУ вибрации не исключает нарушение здоровья у сверхчувствительных лиц.[\*(42)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9942)

2. В законодательстве об охране поверхностных вод установлены такие нормативы теплового воздействия: в источнике хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водоснабжения летняя температура воды не должна превышать температуру самого жаркого месяца более чем на 3 градуса Цельсия. В рыбохозяйственных водоемах - быть не более 5 градусов Цельсия выше естественной температуры воды. При попытке найти судебную практику, связанную с применением данной группы нормативов, было установлено, что такая практика отсутствует. Причин сложившейся ситуации может быть две. Во-первых, такие нормативы на практике не нарушаются, соответственно, привлекать виновных к ответственности не за что (маловероятно). Во-вторых, и это представляется более правдоподобным - данная норма не является реально действующей. Наверно, каждый житель страны хоть раз ощущал превышение нормативов допустимых физических воздействий, да и состояние окружающей среды говорит в пользу именно этой причины.

Статья 26. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды

В настоящей статье устанавливаются общие требования о нормировании допустимого изъятия компонентов природной среды. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды - нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации. На сегодняшний день установлены нормы допустимого изъятия (использования) природных ресурсов в земельном, водном, лесном и фаунистическом законодательстве.

Законодательством, помимо регулирования объема изъятия (использования) природных ресурсов могут предусматриваться ограничения по характеру использования природного ресурса. Например, в соответствии со ст. 35 Закона о недрах, одной из задач государственного регулирования отношений недропользования является определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам. Согласно ст. 79 ЗК РФ сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране, что означает установление запретов или ограничений использования данных земель для не сельскохозяйственных нужд. Следовательно, целью введения данной группы нормативов является обеспечение рационального природопользования для поддержания природного баланса, сохранение природных комплексов и объектов в интересах настоящего и будущего поколений людей.

Статья 27. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду

1. Законодатель называет нормативы допустимой антропогенной нагрузки в качестве одного из видов нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Нормативы предельной допустимой антропогенной нагрузки на природные объекты определяются мерой антропогенного воздействия (с учетом действия природных факторов) на природный объект, при превышении которой происходят нарушения устойчивого состояния экосистемы, ее естественного развития и ухудшение условий использования природного объекта или его части (участка).

Норматив допустимой антропогенной нагрузки является нормативом, определяющим уровень возможного негативного воздействия на окружающую среду на определенной территории еще на стадии планирования определенных видов деятельности (размещение объектов промышленности, энергетики, транспорта, а также иных экологически вредных объектов) с учетом каждого вида антропогенных воздействий и их совокупности. Из этого следует, что деятельность по разработке документов территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровня должна осуществляться с учетом данных нормативов, отсутствующих на практике. Это затрудняет расчет экологического воздействия на окружающую среду при планировании долгосрочного социально-экономического развития страны.

Воздействие человека на окружающую среду очень разносторонне и происходит в разных сферах. Хозяйственная деятельность наносит вред окружающей среде; кроме того, человек причиняет вред природе и не осуществляя никакой хозяйственной деятельности (т.е. в процессе жизнедеятельности). Представить функционирование норматива допустимой антропогенной нагрузки можно следующим образом: допустим, на определенной территории планируется строительство трех заводов, проживание 1000 человек и т.д. Однако для данной территории указанное воздействие человека на окружающую среду приведет к нарушению устойчивого состояния экосистемы, ее естественного развития и ухудшению условий использования данной территории. Это и будет означать, что нарушены нормативы предельно допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Допустим, устойчивое состояние экосистемы можно было бы обеспечить при размещении на данной территории только двух заводов.

Такой достаточно простой пример показывает, что разработка и учет показателей ПДН позволит избежать ситуации с возможным превышением емкости окружающей среды (то есть ее способности выдержать совокупную антропогенную нагрузку без нарушения ее экологической функции) при планируемом осуществлении хозяйственной или иной деятельности.

2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки должны разрабатываться по результатам завершенных, специально проведенных научных исследований, изыскательских и проектных работ. В отдельных случаях, при отсутствии достаточного объема научно-обоснованной информации, при установлении нормативов допускается использование экспертных оценок.

В качестве примера можно рассмотреть работу по установлению нормативов допустимой антропогенной нагрузки на побережье озера Байкал. Эта работа ведется уже порядка трех лет и еще далека от своего завершения. В настоящее время считается, что без ущерба для экологической составляющей этот регион ежедневно могут посещать порядка 100 тысяч человек, но научно обоснованного подтверждения этому пока нет. Первым шагом к установлению таких нормативов стала регистрация фоновых показателей окружающей среды. Кроме того, уже ведутся работы по определению состояния воздуха, растительного и земельного покрова. На основе приведенного примера становится ясно, что процедура разработки допустимой антропогенной нагрузки включает дело трудоемкое и длительное.

Такая процедура включает в себя: сбор и анализ информации об объекте окружающей среды; оценку состояния объекта окружающей среды с учетом гигиенических и экологических требований; характеристику источников воздействия. При этом следует учитывать природные особенности территории; экологическую и санитарную обстановку; устойчивость экосистем к антропогенным воздействиям и способность их к восстановлению; необходимость целевого использования природного объекта.

3. Следует согласиться с мнением ряда авторов о необходимости скорейшей разработки и применения данной группы нормативов. Пренебрежение данными требованиями влечет за собой серьезные последствия. Нерациональное размещение промышленных предприятий на территории некоторых городов (Кемерово, Уфа, Стерлитамак и ряд других) привело к тяжелым экологическим последствиям окружающую среду и население этих регионов. Нежелание считаться с объективными нормативами нагрузки скота на единицу пастбищных угодий в некоторых регионах Республики Калмыкия стало причиной опустынивания земель.[\*(43)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9943)

Статья 28. Иные нормативы в области охраны окружающей среды

Представляется, что необходимости в данной статье нет. Данная норма по сути дублирует п. 2 ст. 19 комментируемого Закона, в котором законодатель установил, что перечень нормативов не является исчерпывающим: нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды.

Отсутствие исчерпывающего перечня экологических нормативов можно объяснить следующим. Так, региональные нормативы допустимого воздействия на окружающую среду могут вводиться при отсутствии федеральных либо в целях установления иных ограничений по сравнению с федеральными (но не ниже ими установленных) с учетом экологической обстановки на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что ряд субъектов Российской Федерации уже воспользовались предоставленным им правом. Соответствующими региональными законами предусмотрены следующие "иные" нормативы: нормативы потерь отдельных видов природных ресурсов; нормативы допустимого преобразования территории и отдельных природных объектов; нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания; предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве и т.д.

Конечно, наиболее целесообразной правовой формой регулирования названных и ряда других отношений является принятие комплексных законов субъектов РФ об охране окружающей среды, в которых помимо других положений и устанавливаются "иные" нормативы. К настоящему времени известно о принятии ряда региональных законов общего характера: Закон Калужской области от 1 июля 2004 г. "Об охране окружающей среды на территории Калужской области", Закон Краснодарского края от 31 декабря 2003 г. "Об охране окружающей среды на территории Краснодарского края", Закон Липецкой области от 8 января 2003 г. "Об охране окружающей среды Липецкой области", Закон Пермской области от 9 декабря 2002 г. "Об охране окружающей среды Пермской области", Закон Ростовской области от 11 марта 2003 г. "Об охране окружающей среды в Ростовской области", Закон Рязанской области от 31 октября 2002 г. "Об охране окружающей среды на территории Рязанской области", Закон Тюменской области от 7 марта 2003 г. "Об охране окружающей среды в Тюменской области".

Статья 29. Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды

1. Согласно ст. 2 Закона о техническом регулировании, стандарт - это документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Правовой смысл понятия стандартов с принятием Закона о техническом регулировании существенно изменился. Ранее значительная часть стандартов содержала требования, обязательные для применения, причем их несоблюдение влекло за собой юридическую ответственность, вплоть до уголовной.

Исходя из представленного выше определения становится ясно, что в настоящее время соблюдения стандартов - дело добровольное. Деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг, называется "стандартизация".

Стандартизация осуществляется в различных целях, в том числе для повышения уровня безопасности жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, экологической безопасности, безопасности жизни или здоровья животных и растений и содействия соблюдению требований технических регламентов; повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечения научно-технического прогресса; рационального использования ресурсов; технической и информационной совместимости; сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных; взаимозаменяемости продукции.

Таким образом, от опасных воздействий продукции и деятельности по ее производству посредством стандартизации охраняется как жизнь и здоровье людей, их имущество, так и окружающая среда, животные и растения.

2. Согласно ст. 11 Закона о техническом регулировании, одной из целей проведения стандартизации является повышение уровня экологической безопасности. К документам в области стандартизации, используемым на территории России, относятся: национальные стандарты; правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций. Рассмотрим указанные документы в области стандартизации подробнее.

Национальную систему стандартизации образуют национальные стандарты, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации. Национальные стандарты, утверждаемые национальным органом по стандартизации, применяются на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями. О применении национального стандарта свидетельствует знак соответствия национальному стандарту.

Почему законодатель не применяет в отношении таких стандартов понятие "государственный стандарт"? Представляется, что в этом еще раз отражается принцип добровольности применения таких стандартов и, в свою очередь, подчеркивается их применение на всей территории России.

К национальной системе стандартизации, помимо национальных стандартов, относятся общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации. Это нормативные документы, распределяющие технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее классификацией (классами, группами, видами и др.) и являющиеся обязательными для применения при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов и межведомственном обмене информацией. Порядок разработки, принятия, введения в действие, ведения и применения общероссийских классификаторов в социально-экономической области (в том числе в области статистического учета, банковской деятельности, налогообложения) устанавливается Правительством РФ. Для обеспечения заинтересованных лиц информацией о документах, входящих в состав федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, а также о нормативных документах по оценке соответствия и метрологии создается единая информационная система по техническому регулированию.[\*(44)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9944)

В состав федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов входят следующие документы:

- технические регламенты, утвержденные федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимые для применения технических регламентов, утверждаемые Правительством РФ;

- документы национальной системы стандартизации, в том числе национальные стандарты, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, а также перечни национальных стандартов, которые могут на добровольной основе применяться для соблюдения требований технических регламентов;

- международные (региональные) стандарты;

- национальные стандарты иностранных государств;

- информация о международных договорах в области стандартизации и подтверждения соответствия и о правилах их применения.

Еще одним видом стандартов являются стандарты организации, которые представляют собой локальные нормативно- правовые акты. Такая их принадлежность обуславливает наличие у них признаков, свойственных нормативно-правовым актам в целом. В частности, такое их свойство как обязанность по их применению всеми работниками организации, в которой они утверждены. Что может побудить организации разрабатывать свои собственные стандарты? Как правило, это делается для того, чтобы вызвать у потребителя больше доверия к производимым товарам. Причем порядок разработки, утверждения, учета, изменения и отмены стандартов организаций устанавливается ими самостоятельно.

Работу по стандартизации организует специально уполномоченный орган - Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.[\*(45)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9945) Национальный орган Российской Федерации по стандартизации утверждает национальные стандарты; принимает программу разработки национальных стандартов; организует экспертизу проектов национальных стандартов; обеспечивает соответствие национальной системы стандартизации интересам национальной экономики, состоянию материально-технической базы и научно-техническому прогрессу; осуществляет учет национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечивает их доступность заинтересованным лицам; создает технические комитеты по стандартизации и координирует их деятельность; организует опубликование национальных стандартов и их распространение; участвует в соответствии с уставами международных организаций в разработке международных стандартов и обеспечивает учет интересов Российской Федерации при их принятии; утверждает изображение знака соответствия национальным стандартам; представляет Российскую Федерацию в международных организациях, осуществляющих деятельность в области стандартизации.

Указанный орган также обеспечивает осуществление стандартизации в соответствии с общими принципами, едиными для всех видов стандартов: добровольного применения стандартов; максимального учета при разработке стандартов законных интересов заинтересованных лиц; применения международного стандарта как основы разработки национального стандарта, за исключением случаев, когда такое применение признано невозможным вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям РФ, техническим и (или) технологическим особенностям или по иным основаниям либо Российская Федерация в соответствии с установленными процедурами выступала против принятия международного стандарта или отдельного его положения; недопустимости установления таких стандартов, которые противоречат техническим регламентам; обеспечения условий для единообразного применения стандартов.

3. Российские государственные экологические стандарты разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требованиями международных стандартов. Примером тому могут служить вводимые в России международные стандарты серии ИСО 14000. Заметим, что пересмотр международных стандартов осуществляется каждые пять лет с учетом изменяющихся условий среды обитания человека, влияния техногенного фактора на окружающую среду, завершения научно-исследовательских работ в области нормирования требования и контроля качества. Подобный подход заслуживает уважения, поскольку только так возможно добиться эффективного действия системы стандартизации. Примером государственного экологического стандарта может служить ГОСТ Р 12.1.052-97 "Паспорт безопасности вещества (материала)", требования которого являются обязательными. Однако можно назвать массу примеров, когда в хозяйственный оборот и в биологический цикл вводятся новые вещества (материалы), не имеющие такого паспорта, но иногда включаемые в различные технические условия (ТУ), регламенты, перечни, утверждаемые различными ведомствами. К примеру, в нефтедобыче применяются около 20% химических веществ, не имеющих утвержденных предельно допустимых концентраций (ПДК) или иных нормативов влияния на окружающую среду. Из этого следует, что в России существуют проблемы игнорирования требований обязательных стандартов и ведомственная разобщенность в государственном контроле за их реализацией.

Основным контролирующим органом в сфере стандартизации и сертификации является Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии и очевидно, что этот орган не справляется с контролем за соблюдением стандартов экологической безопасности. Природоохранные же органы не имеют практики проведения совместных с Госстандартом России проверок и использования составов правонарушений, указанных в стандартах. Сфера применения Закона о техническом регулировании включает в себя также регулирование правоотношений в области разработки, принятия, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Таким образом, она включает в себя не только весь жизненный цикл продукции согласно ГОСТ Р ИСО 14041-2000, но и процессы ее производства. Причем, как и в актах ЕС, первостепенное значение уделяется безопасности продукции и процессов производства.

Обязательные требования будут регламентироваться Техническими регламентами, которые будут утверждаться федеральными законами в целях помимо прочего защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений.

Статья 30. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды

1. Суть лицензирования как одной из форм государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности заключается в создании гарантий безопасного и квалифицированного выполнения отдельных видов работ, оказания услуг, производства продукции. Лицензирование осуществляется применительно к тем видам деятельности, которые с точки зрения законодателя, при их ненадлежащем осуществлении, могут принести вред интересам общества и государства. Предоставление лицензии следует рассматривать как подтверждение со стороны государства наличия у субъекта, осуществляющего ту или иную деятельность, соответствующих возможностей (речь идет о технических, ресурсных, организационных, образовательных, финансовых и других необходимых возможностях), необходимых такому субъекту для безопасного осуществления такой деятельности.

Экологическое лицензирование - это одна из функций государственного управления в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности граждан. Современную динамику развития экологического лицензирования наилучшим образом можно продемонстрировать в контексте современной правовой реформы. Так, ранее действовавший Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. N 158-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" исключал из сферы своего регулирования деятельность по охране окружающей среды и по использованию природных ресурсов (п. 2 ст. 1 Закона). Соответственно, экологическое лицензирование в период действия этого Закона осуществлялось в соответствии с нормами экологического законодательства и законодательства о природных ресурсах. При этом в системе правового обеспечения экологического лицензирования преобладали подзаконные акты. Например, лицензирование некоторых видов деятельности в области охраны окружающей среды (экологический аудит, оказание услуг природоохранного назначения и др.) не было предусмотрено федеральными законами и осуществлялось в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1996 г. N 168. Такой подход входил в противоречие с нормами ГК РФ (ст. 49), согласно которым перечень видов деятельности, которыми юридические лица могут заниматься только на основании специального разрешения (лицензии), определяется законом.

Принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" явилось попыткой упорядочения регулирования отношений в сфере лицензирования и было направлено на устранение необоснованных ограничений на осуществление деятельности, которая в силу своей специфики не требует получения специальных разрешений со стороны государственных органов, и на существенное сокращение перечня лицензируемых видов деятельности. Данный закон непосредственно охватывает лишь один вид экологического лицензирования (обращение с опасными отходами). На лицензирование остальных экологически значимых видов деятельности Закон не распространяется, включая использование недр, лесного фонда, объектов растительного и животного мира. При этом целая группа традиционных объектов лицензирования остается без упоминания, причем их лицензирование прекращается со дня вступления Закона в силу: это осуществление выбросов, сбросов в атмосферный воздух, воды, земли.

Комментируемый закон содержит лишь положение отсылочного характера о том, что отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию; перечень таких видов деятельности устанавливается федеральными законами - без какой бы то ни было конкретизации. Поэтому на практике отношения, связанные с лицензированием вызывают немало сложных вопросов. Так, есть определенные проблемы в применении Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности". По ряду вопросов сложилась правоприменительная практика. Например, несмотря на то, что в Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности", среди видов деятельности, подлежащих лицензированию, названа деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности, в ряде решений суда данное положение уточняется. Так, деятельность предприятия, для которого накопление и временное размещение отходов не являются целенаправленной самостоятельной деятельностью, лицензированию не подлежит[\*(46)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9946) (Постановление ФАС Уральского округа от 13.03.2008 N Ф09-1447/08-С1).

Представление лицензии при установлении лимитов на размещение отходов является обязанностью только тех лиц, которые осуществляют деятельность непосредственно по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Другим экологически значимым видом деятельности, который подлежит лицензированию - это эксплуатация взрывопожароопасных, химически опасных производственных объектов. Порядок деятельности таких объектов регламентируется Законом о промышленной безопасности. Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2008 г. N 279 утверждено положение о лицензировании в области взрывчатых материалов промышленного назначения. Согласно этого положения, лицензирование производства взрывчатых материалов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Лицензия предоставляется на 5 лет.

Срок действия лицензии может быть продлен по заявлению лицензиата в порядке, предусмотренном для переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии. Субъектами экологического лицензирования являются юридические лица, в отличие от природоресурсового лицензирования, где в качестве лицензиатов могут выступать как юридические лица, так и граждане. Аналогичные положения установлены и в отношении деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности. Под деятельностью по проведению экспертизы промышленной безопасности понимается проведение экспертизы: проектной документации на разработку, строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта; технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; зданий и сооружений, расположенных на территории опасного производственного объекта; деклараций промышленной безопасности; документов, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов. Положение "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности" утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2006 г.

Наряду с перечисленными выше экологически значимыми видами деятельности, подлежащими лицензированию, можно отметить утилизацию военной техники, производство, хранение, применение, распространение взрывчатых материалов промышленного назначения и т.д.

В силу положений ст. 18 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", количество лицензируемых видов деятельности подлежит постепенному уменьшению. Так, до 1 января 2010 г. прекратится лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных, химически опасных производственных объектов, а также деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности в отношении указанных объектов. Уменьшение перечня лицензируемых видов деятельности отражает прогрессивную политику государства, направленную на прекращение избыточного государственного регламентирования в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. Практическим последствием указанных изменений должно стать то, что контроль за качеством осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности должен перейти к саморегулируемым организациям - добровольным объединениям профессиональных участников рынка и введением системы страхования ответственности.

Статья 31. Экологическая сертификация

1. Необходимость вступления в ВТО заставили российского законодателя в течение 6 лет разрабатывать и в конце 2002 года принять Закон о техническом регулировании, в котором был предусмотрен 7-летний срок перехода России на международные стандарты. Основным понятием в рамках этого закона является категория технического регламента. Механизм соблюдения технических регламентов и стандартов включает в себя подтверждение соответствия в формах добровольной сертификации, декларирования соответствия и обязательной сертификации. Обязательная сертификация будет применяться только в соответствии с техническими регламентами для определенных видов продукции и с получением знака обращения на рынке.

В ближайшие месяцы в России ожидается массовое создание и регистрация систем добровольной сертификации, которые будут создаваться как в компаниях и отраслях экономики, так и на отдельных предприятиях. Причем чем быстрее такая система начнет работу и получит свой знак соответствия, тем быстрее она будет признана в стране и за ее пределами, тем больше шансов у производителей продукции, получивших знак соответствия, избежать банкротства или поглощения зарубежными конкурентами после вступления России в ВТО. В свою очередь, в рамках данной тенденции идет формирование систем экологической сертификации, начало которого было положено созданием Системы сертификации ГОСТ Р, в основном копирующей соответствующие международные системы стандартов, включая ISO.

Попытки создания таких систем предпринимались и ранее. Так, отметим Соглашение "О взаимодействии Минприроды РФ и Госстандарта РФ в работе по стандартизации, метрологии и сертификации в области регулирования использования природных ресурсов, охране окружающей среды и экологической безопасности продукции и технологических процессов" 1993 г., Постановление Правительства РФ N 223 от 21 марта 1994 года "О сертификации безопасности промышленных и опытно-экспериментальных объектов, предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и взрывоопасные технологии", которым предусматривалось создание системы экологической сертификации. Однако в дальнейшем обозначились противоречивые ведомственные интересы, и законодательство стало развиваться почти автономно по разным направлениям (предупреждение чрезвычайных ситуаций, стандартизация, экологическая безопасность), а каждое из ведомств стремилось закрепить в законодательстве за собой максимум функций и полномочий.

В данном контексте следует отметить попытку Госкомэкологии РФ ввести обязательную экологическую сертификацию в Основных положениях Федеральной системы обязательной экологической сертификации, утвержденных 28 декабря 1997 года. К сожалению, этот документ так и не прошел регистрацию в Министерстве юстиции РФ и не имеет юридической силы. Государственный комитет по охране окружающей среды РФ сделал попытку внедрения аудита в природоохранную практику, и Приказом его председателя от 16 июля 1998 г. "О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации" создана комиссия по аттестации экоаудиторов и утвержден Временный порядок этой аттестации. Организационно-техническое обеспечение этого процесса возложено на центр "Экобезопасность", который немедленно начал обучение и аттестацию аудиторов. Но и этот приказ не был зарегистрирован Министерством юстиции РФ и остался лишь документом внутреннего использования комитета, не подлежащим распространению на сторонних юридических и физических лиц.

Заметный вклад в практику внедрения экостандартизации внес ВНИИ природы, разработавший и зарегистрировавший Систему обязательной сертификации по экологическим требованиям (Постановление Госстандарта России N 66-А от 1 октября 1996 года), которая предусматривала обязательную и добровольную экологическую сертификацию систем управления охраной окружающей среды, технологических этапов производства, использования отходов. На 2002 год в Системе было аккредитовано 16 органов по сертификации и 10 испытательных лабораторий.

Еще один пример прорыва в этой проблеме - Система обязательной сертификации по экологическим требованиям N РОСС RU 0001.01.ЭТОО (совместный Приказ Госкомэкологии РФ и Миноборонпрома России от 25 февраля 1997 г. N 71\86 и соответственно Правила проведения сертификации предприятий (производств) НД-10.2\1.1-2000). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 марта 1998 г. N 358 Министерство экономики РФ и Госкомэкологии РФ 19 ноября 1998 г. утвердили "Решение о выдаче документа, подтверждающего экологическую безопасность деятельности организаций по производству вооружения, военной техники и боеприпасов". ООО "Центр экологических проблем" - головная организация в отрасли по данному направлению - имеет аттестат аккредитации МПР РФ от 24 августа 2000 г. и провело в 2001 году сертификацию 10 оборонных предприятий.

Однако широкое распространение и эта Система сертификации не получила ввиду отсутствия регистрации регламентирующих ее действия актов в Министерстве юстиции РФ и несогласованности федерального законодательства. Тем не менее, Закон о техническом регулировании дает возможность повсеместного внедрения добровольной экологической сертификации систем управления охраной окружающей среды на предприятиях и в производственных отраслях, что позволит документально подтверждать наличие и эффективность действия отлаженной системы экологической безопасности, сбережения природных и энергетических ресурсов, применения наилучших существующих технологий, выполнения действующих нормативных требований и реализации программы по снижению загрязнения окружающей среды. Сертификат соответствия стандартов ИСО-14000 является юридическим документом, который можно использовать в целях развития производства, повышения конкурентоспособности продукции, получения положительного имиджа фирмы на международном рынке и т.д.

В настоящее время ряд министерств и ведомств уже создают собственные отраслевые системы добровольной экологической сертификации и готовятся к исполнению требований Закона о техническом регулировании. Торгово-промышленная палата РФ 24 апреля 2003 г. провела "круглый стол" по данной проблеме. Госстандарт РФ и его территориальные органы приступили к реализации цикла семинаров с производителями продукции по подготовке вступления России в ВТО и реализации требований нового Закона. К сожалению, Положение об обязательной экологической сертификации, которое МПР РФ должно было представить на утверждение в Правительство РФ в 2002 году, увязло в ведомственных разногласиях.

Тем не менее действующая правовая база уже сейчас позволяет создавать системы добровольной экосертификации, проводить таковую, применять фирменные знаки соответствия стандартам ИСО-14000 по аналогии с "Зеленой печатью" в США. Экологическая сертификация, основывающаяся на заключениях экологического аудита, уже в ближайшее время станет одним из мощных экономических механизмов охраны окружающей среды и оздоровления экологической ситуации в России.[\*(47)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9947)

**Глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза**

Статья 32. Проведение оценки воздействия на окружающую среду

1. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Законом об экологической экспертизе. Так, в частности, согласно ст. 14 данного закона, государственная экологическая экспертиза, в том числе повторная, проводится только при наличии в составе представляемых материалов документации, содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, подлежащей экспертизе.

Цель проведения ОВОС - предотвращение или смягчение воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Ее результатами являются:

а) информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

б) выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

в) решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее, с учетом результатов ОВОС.

При проведении ОВОС необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности), а также равной обязательности требований о проведении ОВОС для любых физических и юридических лиц (как коммерческих, так и некоммерческих) без исключения.

Можно выделить несколько этапов проведения ОВОС. Первый этап - уведомление органов власти и информирование общественности о намечаемой деятельности, предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

Второй этап - проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

Третий этап - подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду. Окончательный вариант материалов по ОВОС готовится на основе предварительного варианта материалов с учетом замечаний, предложений и информации, поступившей от участников процесса оценки воздействия на окружающую среду на стадии обсуждения. В окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились). Окончательный вариант утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если она проводится).

В том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. Осуществление процедуры ОВОС предусмотрено и иными международными документами, включая материалы Конференции ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Так, участники данной Конференции подчеркивали, что участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду является одной из предпосылок для достижения устойчивого развития (п. 23.2 Повестки дня на XXI век).

В настоящее время определенной проблемой является правовая регламентация проведения ОВОС объектов капитального строительства, необходимого для прохождения государственной экспертизы в составе проектной документации. С момента введения единой, комплексной государственной экспертизы, осуществляемой по правилам градостроительного законодательства (2007 г.) стал вопрос о необходимости проведения ОВОС объектов капитального строительства, проектная документация на которые была исключена из перечня объектов государственной экологической экспертизы. Статья 49 ГрадК РФ закрепляет, что в составе проектной документации на государственную экспертизу представляется "Перечень мероприятий по охране окружающей среды" (ПМООС). Состав ПМООС регламентируется Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 г. N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" и включает в себя:

- результаты оценки воздействия объекта капитального строительства на окружающую среду;

- перечень мероприятий по предотвращению и снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на период строительства и эксплуатации объекта капитального строительства,

- перечень и расчет затрат на реализацию природоохранных мероприятий и компенсационных выплат.

Таким образом, можно констатировать, что ОВОС объекта капитального строительства является частью ПМООС.

Трудность состоит в том, что в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. говорится об оценке воздействия деятельности, а не объекта. Кроме того, в Положении об ОВОС конечным результатом процедуры оценки воздействия является направление материалов на государственную экологическую, а не на государственную экспертизу. Тем самым, мы имеем дело с определенным правовым пробелом в отношении правил и процедуры прохождения ОВОС объектов капитального строительства. На практике, ОВОС в данном случае проходит по правилам оценки воздействия на окружающую среду экологически опасной деятельности.

2. Информирование общественности и других участников оценки воздействия на окружающую среду на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на ее проведение осуществляется заказчиком. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействия.

В публикации представляются сведения о названии, целях и месторасположении намечаемой деятельности; наименовании и адресе заказчика или его представителя; примерных сроках проведения оценки воздействия на окружающую среду; органе, ответственном за организацию общественного обсуждения; предполагаемой форме общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум, и т.п.), также форме представления замечаний и предложений; сроках и месте доступности технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и иной информации.

Заказчик (исполнитель) принимает и документирует замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации. Данные замечания и предложения учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду.

На этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе о целесообразности (нецелесообразности) проведения общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду. При принятии решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учитывать фактор неопределенности, степень заинтересованности общественности.

Общественные обсуждения - комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия. Порядок проведения общественных обсуждений определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов по ОВОС в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

Состав материалов по оценке воздействия на окружающую среду определяется порядком ее проведения и зависит от вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности, требований к обосновывающей данную деятельность документации, являющейся объектом экологической экспертизы. Степень полноты (детальности) проведения оценки воздействия на окружающую среду зависит от масштаба и вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности и особенностей предполагаемого региона ее реализации. Основные процедурные вопросы проведения ОВОС указаны в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г.

3. Существует ряд позитивных примеров работы данной правовой нормы. Так, в январе 2005 г. в Иркутске были проведены общественные слушания в рамках процедуры ОВОС, в которых приняло участие более 160 человек. Предметом обсуждения был проект газификации Иркутской области, предусматривавший несколько этапов. В целом проект получил положительную оценку принявшей участие в обсуждении общественности; замечания носили уточняющий характер. Все замечания были занесены в протокол с обещанием разработчиков по их учету в ходе доработки проекта.[\*(48)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9948)

В феврале 2006 г. состоялись общественные слушания по оценке воздействия на окружающую среду "Технико-экономического обоснования строительства газопровода Ковыкта - Саянск - Иркутск" в нескольких муниципальных образованиях на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.[\*(49)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9949)

Оценка воздействия на окружающую среду Нижне-Курейской ГЭС на р. Курейке" была выполнена в соответствии с Техническим заданием, прошедшем общественные обсуждения и откорректированным по результатам первого этапа ОВОС в феврале 2009 г. В рамках второго этапа процедуры ОВОС были подготовлены и размещены в общественных приемных Предварительный вариант материалов для общественного обсуждения "Оценка воздействия на окружающую среду Нижне-Курейской ГЭС на р. Курейке" и Резюме нетехнического характера. Общественное обсуждение проектных материалов состоялось 16 июля 2009 г. в п. Светлогорск (в слушаниях приняли участие 112 человек) и 17 июля 2009 г. в с. Туруханск (86 человек).

Материалы окончательной редакции "Оценки воздействия на окружающую среду Нижне-Курейской ГЭС на р. Курейке" разработаны по результатам третьего этапа ОВОС - общественного обсуждения предварительного варианта материалов ОВОС, в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации порядком реализации данной процедуры ("Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации"). Вопросы, замечания, предложения и комментарии, поступившие в ходе обсуждения, собраны и зарегистрированы в специальных регистрационных журналах, а также в протоколах общественных слушаний. Все записи тщательно проанализированы, в окончательный вариант по замечаниям внесены корректировки. На поступившие вопросы подготовлены аргументированные ответы. Регистрационные журналы приобщены к материалам общественных обсуждений и включены в комплект документации, передаваемой Заказчику для представления на Государственную экспертизу.[\*(50)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9950)

Статья 33. Экологическая экспертиза

1. Российское экологическое законодательство предусматривает несколько видов государственных экспертиз в области охраны окружающей среды. Наряду с экологической экспертизой, которой посвящена комментируемая статья, законодательство упоминает санитарно-эпидемиологическую экспертизу, экспертизу промышленной безопасности и ряд других. Не следует считать, что экологическая экспертиза является комплексной или базовой экспертизой, а остальные экспертизы в области охраны окружающей среды являются специальными видами экологической экспертизы. Экологическая экспертиза является всего лишь наиболее распространенным видом экспертиз в области охраны окружающей среды.

В ходе реформы градостроительной деятельности сфера действия экологической экспертизы резко сократилась. Так, согласно ч. 6 ст. 49 ГрадК РФ, не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением государственной экспертизы проектной документации, а также государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, на землях особо охраняемых природных территорий, а также проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности. Следовательно, в отношении проектной документации всех остальных объектов проводится только государственная экспертиза проектной документации, в рамках которой исследуются вопросы обеспечения экологической безопасности, а экологическая экспертиза по ним не проводится. Данная мера является вполне обоснованной и обусловлена необходимостью сокращения административных барьеров в строительстве. Единая государственная экспертиза градостроительной документации прямо вытекает из идеологии перехода в сфере проектирования и строительства на требования безопасности из серии технических регламентов.

Результат этой реформы виден на примере экспертизы, проводимой при проектировании объектов электроэнергетики. Если ранее ст. 42 Закона об электроэнергетике предусматривала проведение четырех экспертиз документации по строительству такого объекта (экологической, промышленной безопасности, экспертизы безопасности гидротехнических сооружений и экспертизы безопасности ядерных установок), то теперь действующая редакция данного статьи предусматривает только государственную экспертизу проектной документации объектов электроэнергетики, являющихся объектами капитального строительства, осуществляемую в соответствии с градостроительным законодательством. Однако, не смотря на градостроительную реформу, экологическая экспертиза как способ обеспечения экологической безопасности полностью не исчезла, и сохраняет свое значение как самостоятельная форма экологического контроля, имеющая предупредительное значение, и направленная на формирование условий, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду путем предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на жизнь и здоровье граждан.

2. Экологическая экспертиза - это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Экологическая экспертиза подразделяется на государственную и общественную, причем государственная экологическая экспертиза осуществляется органами исполнительной власти, как РФ, так и ее субъектов.

Экологическая экспертиза основывается на следующих принципах: презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы; комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы; достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу; независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы; научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы; гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения и т.д.

3. Субъектами государственной экологической экспертизы являются специально уполномоченные федеральные органы экологической экспертизы либо органы государственной власти субъектов РФ, а также заказчики объектов экологической экспертизы, Специально уполномоченным федеральным органом в области экологической экспертизы является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Субъектам РФ переданы федеральные полномочия по принятию нормативно-правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики субъекта РФ, организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня, а также осуществлению контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе и информированию населения о намечаемых и проводимых экспертизах и их результате (ст. 6 Закона об экологической экспертизе).

Заказчики - это юридические и физические лица, которые заказывают и оплачивают специально уполномоченным органам организацию и проведение работы по выявлению соответствия предполагаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. При этом в случае отступления от проекта, получившего положительное заключение государственной экологической экспертизы, заказчик обязан пройти экспертизу повторно.

Объектом экологической экспертизы являются материалы и документы, представляемые заказчиком на государственную или общественную экологическую экспертизу. Их перечень представлен ст. 11-12 Закона об экологической экспертизе. Так, объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:

- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

- проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

- проекты соглашений о разделе продукции;

- материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности" (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов) и законодательством в области использования атомной энергии федеральными органами исполнительной власти;

- проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;

- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;

- объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Законе о континентальном шельфе и Законе об исключительной экономической зоне, Законе РФ от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации";

- проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

- проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности.

Органы исполнительной власти субъектов РФ проводят экологическую экспертизу региональных проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации; проектов целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; материалов обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов); материалов комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения; проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации объектов, указанных в подп. 7.1 ст. 11 Закона об экологической экспертизе, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии. Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы в таких договорных отношениях.

Анализ положений Закона об экологической экспертизе позволяет выделить три этапа проведения государственной экологической экспертизы: а) научно-исследовательский этап, включая его элементы - ОВОС и экологическое обоснование; б) получение от государства официального разрешения на реализацию проекта; в) контроль за исполнением заключения.

Первый этап государственной экологической экспертизы начинается с представления экспертам соответствующего объекта (объектов). Обязательным условием принятия документов и материалов на государственную экологическую экспертизу является наличие в них данных по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации. На этом же этапе происходит исследование экспертными комиссиями (экспертами) представленного объекта, выявление его соответствия установленным экологическим и другим специальным нормам, правилам и нормативам. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, но не должен превышать 6 месяцев (обычно составляет 30 дней для простых объектов и 60 дней для сложных).

На втором этапе представленные объекты получают экспертную оценку посредством принятия заключения государственной экологической экспертизы. Данное заключение должно содержать обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта экспертизы. Наличие положительного заключения подтверждает соблюдение заказчиком экологических требований при подготовке рассмотренной документации и дает право на финансирование этого объекта. В случае отрицательного заключения реализация объекта экологической экспертизы запрещена.

Существует два вида отрицательного заключения государственной экологической экспертизы - (а) заключение о недопустимости реализации проекта и (б) заключение о необходимости доработки предоставленных материалов. Выводы экспертной комиссии могут быть обжалованы в суд.

В числе федеральных заключений, получивших особый общественный резонанс, следует отметить государственную экологическую экспертизу высокоскоростной магистрали Москва-Санкт-Петербург. В ходе проведения этой экспертизы были осуществлены многочисленные нарушения земельного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях (трасса пролегала через территорию Валдайского национального парка), лесного законодательства (осуществлялась вырубка лесов первой и второй группы без соответствующего постановления Правительства РФ). Проект ТЭО не прошел общественных слушаний в субъектах РФ. Однако Минприроды РФ дало положительное заключение. Впоследствии это заключение было обжаловано в Генеральную прокуратуру РФ, обнаружившую в ходе проведения проверок нарушения основополагающих принципов экологической экспертизы - законности ее выводов и независимости экспертов.

Нельзя не отметить и попытки признать ряд норм Закона об экологической экспертизе неконституционными. Так, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ООО "Транссервис" оспаривало конституционность п. 8 ст. 18 Закона об экологической экспертизе, согласно которому заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Как следовало из жалобы и приложенных к ней материалов, приказом Управления по технологическому и экологическому надзору по Астраханской области от 12 октября 2006 г. утверждено заключение государственной экологической экспертизы в отношении представленного заявителем на рассмотрение экспертной комиссии проекта перепрофилирования цеха шерстомойки под цех по производству поролона и спортивно-оздоровительный центр. В своем заключении экспертная комиссия, приведя ряд замечаний на проект, пришла к выводу о необходимости его доработки.

Решением Арбитражного суда Астраханской области от 28 февраля 2007 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, заявителю было отказано в удовлетворении требований о признании недействительным приказа, которым утверждено названное заключение. Что касается требований заявителя о признании необоснованными отдельных замечаний экспертной комиссии, то арбитражный суд прекратил производство по делу в данной части, указав, что такие требования не подлежат рассмотрению в арбитражном суде. Определением судьи Советского районного суда города Астрахани от 26 ноября 2007 г., оставленным без изменения судом кассационной инстанции, ООО отказано в принятии искового заявления о признании незаконными замечаний, изложенных в заключении государственной экологической экспертизы, на том основании, что заявленные требования подлежат рассмотрению в арбитражном суде.

По мнению заявителя, обжалуемое законоположение - в той мере, в какой оно не допускает возможности самостоятельного оспаривания отдельных замечаний, изложенных в заключении государственной экологической экспертизы, - не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 34 (часть 1), 35 (часть 2), 45, 46 (части 1 и 2) и 55.

Как было установлено Определением Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. N 626-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Транссервис" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 статьи 18 Федерального закона "Об экологической экспертизе", п. 8 ст.18 Закона об экологической экспертизе, предусматривающий возможность оспаривания в судебном порядке заключений государственной экологической экспертизы, направлен на обеспечение прав граждан и юридических лиц в области экологической экспертизы и не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя. По смыслу этого законоположения, заключение государственной экологической экспертизы подлежит судебной проверке как единый документ. Следовательно, разрешение в судебном порядке вопроса о законности и обоснованности названного заключения не может быть осуществлено без оценки изложенных в нем замечаний. Именно из этого исходил арбитражный суд в деле заявителя: в его решении оценено и признано обоснованным замечание экспертной комиссии о недостаточности документарного подтверждения прогноза воздействия на окружающую среду от деятельности, планируемой заявителем. Проверка же законности и обоснованности правоприменительных решений, принятых в деле заявителя, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с чем в принятии жалобы ООО "Транссервис" к рассмотрению было отказано.

4. Общественная экологическая экспертиза является одним из важнейших способов участия общественности в механизме принятия экологически значимых решений. Являясь разновидностью экологической экспертизы, она организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями и объединениями, основным направлением деятельности которых (по их уставу) является охрана окружающей среды и проведение общественной экологической экспертизы.

Объектами общественной экологической экспертизы являются те же объекты, что и государственной, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Граждане и общественные объединения вправе получать от уполномоченных государственных органов, проводящих экспертизу конкретных объектов, информацию о результатах ее проведения.

Общественная экологическая экспертиза тех же объектов, что и государственная, может проводиться до, либо одновременно с государственной экологической экспертизой. Условиями проведения общественной экологической экспертизы являются: во-первых, регистрация в установленном порядке заявления о ее проведении. Для этого необходимо написать заявление, указав наименование общественной организации, юридический адрес, характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии, сведения об объекте общественной экологической экспертизы и сроке ее проведения. Данное заявление должно быть зарегистрировано в семидневный срок. Во-вторых, указание в уставе этих общественных объединений в качестве основного вида деятельности охрану окружающей среды и проведение общественной экологической экспертизы.

Общественные экологические объединения, проводящие общественную экологическую экспертизу, имеют право: получать от заказчика предусмотренную законом документацию, подлежащую экологической экспертизе; знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы; обращаться к Правительству РФ, органам власти субъекта РФ по вопросам приостановки хозяйственной деятельности предприятия, в прокуратуру по фактам нарушения требований экологической безопасности, в организации строящихся объектов и действующих производств с целью выявления возможной экологической опасности, в природоохранные организации.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, но, независимо от такого признания может публиковаться в средствах массовой информации. Данное заключение обязательно направляется федеральному органу исполнительной власти и органу исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных объединений, организующих и проводящих эту экспертизу. Источниками необходимых средств могут стать общественные экологические фонды, добровольные пожертвования, гранты благотворительных организаций, а также средства, выделяемые по решению соответствующих органов местного самоуправления.

По защите прав экологических объединений на проведение общественных экологических экспертиз постепенно формируется судебная практика. Так, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 сентября 2007 г. N 4707/07 было установлено, что Приморское экологическое некоммерческое партнерство "Зеленый Крест" обратилось в Арбитражный суд Приморского края с иском к ОАО "Акционерная компания по транспорту нефти "Транснефть" (далее - компания), Министерству природных ресурсов Российской Федерации (далее - министерство), Главному управлению природных ресурсов по Приморскому краю (далее - управление) и, уточнив исковые требования, на основании статей 14, 21, 22, 27 Закона об экологической экспертизе просило: обязать компанию предоставить истцу материалы по "Обоснованию инвестиций строительства нефтепроводной системы по маршруту "Тайшет Иркутской области - бухта Перевозная Приморского края" (ОИ), включая "Оценку воздействия на окружающую среду" (ОВОС) в объеме, предоставленном в октябре 2004 года экспертным комиссиям государственной экологической экспертизы ФСЭТАН (Ростехнадзор), предоставить материалы "ТЭО (проект) трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан". Первый пусковой комплекс. Морской перегрузочный комплекс нефти Перевозная"; обязать управление предоставить нормативно-технические документы, устанавливающие требования к проведению государственной экологической экспертизы по объекту федерального значения - единой нефтепроводной системы, проходящей по территории Приморского края. От иска к Министерству истец впоследствии отказался.

Решением Арбитражного суда Приморского края от 30 ноября 2006 г. в иске отказано. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа постановлением от 27 марта 2007 г. решение частично отменил и принял в отмененной части новое решение, которым обязал компанию предоставить истцу проектные материалы "ТЭО (проект) трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан". Первый пусковой комплекс. Морской нефтеперегрузочный комплекс на побережье Японского моря", в том числе материалы по ОВОС, касающиеся территории Приморского края, для проведения общественной экологической экспертизы; обязал управление предоставить истцу для ознакомления нормативно-технические документы, устанавливающие требования к проведению государственной экологической экспертизы по объекту федерального значения "Нефтепровод "Ангарск - Приморье". В остальной части решение оставлено без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора названного постановления суда кассационной инстанции Компания просила его отменить как нарушающее единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Заявитель ссылался на то, что указанное постановление обязывает компанию предоставить экологической организации несуществующие материалы, поскольку они не разрабатывались и не проходили государственную экологическую экспертизу. В отзыве на заявление экологическая организация просит оставить постановление суда кассационной инстанции без изменения как соответствующее действующему законодательству. Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. N 1737-р "О проектировании и строительстве трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан" предусмотрено проектирование и строительство единой нефтепроводной системы по маршруту город Тайшет (Иркутская область) - город Сковородино (Амурская область) - бухта Перевозная (Приморский край). Функции заказчика проектирования и строительства возложены на компанию. В настоящем деле требования экологической организации (с учетом их окончательного уточнения) касались предоставления ей документов для проведения общественной экологической экспертизы в отношении объекта, указанного в названном распоряжении Правительства РФ.

Сведений об отмене или изменении этого распоряжения в связи с изменением местонахождения перегрузочного терминала (с бухты Перевозной на бухту Козьмино) суду не представлено. Отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя частично требования экологической организации, суд кассационной инстанции обязал компанию представить организации проектные материалы "ТЭО (проект) трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан". Первый пусковой комплекс. Морской нефтеперегрузочный комплекс на побережье Японского моря", поскольку по материалам проекта с таким же наименованием 12 сентября 2006 г. состоялись общественные слушания. Довод заявителя о неконкретности и неисполнимости постановления суда кассационной инстанции в связи с неуказанием точного местоположения нефтеперегрузочного комплекса на побережье Японского моря не может быть признан обоснованным, так как заявитель не представил доказательств того, что в рамках проекта "Восточная Сибирь - Тихий океан" запланировано строительство нескольких нефтеперегрузочных комплексов на побережье Японского моря.

Не является основанием для пересмотра судебного акта в порядке надзора и довод заявителя о том, что строительство нефтеперегрузочного терминала на территории Приморского края (в бухте Козьмино) будет осуществляться по другому проекту с иным наименованием, который уже прошел государственную экологическую экспертизу, в связи с чем проведение общественной экологической экспертизы невозможно в силу п. 1 ст. 22 Закона об экологической экспертизе. В соответствии с п. 2 ст. 22 указанного Закона общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов.

Кроме того, в процессе рассмотрения дела в суде кассационной инстанции компания не представила сведений об утверждении 9 февраля 2007 г. заключения государственной экологической экспертизы. Эти сведения представлены впервые в надзорной жалобе. В статьях 11, 21 Закона об экологической экспертизе определены объекты, в отношении которых проводятся государственная и общественная экологические экспертизы. Строительство нефтеперегрузочного терминала является одним из этапов строительства нефтепроводной системы как единого объекта хозяйственной деятельности, оказывающего воздействие на окружающую среду. Поэтому размещение конечного пункта нефтепроводной системы в другом месте не отменяет необходимости учитывать режим охраны природных объектов и не может служить препятствием для удовлетворения заказчиком строительства основанных на законе и предъявленных в надлежащем порядке требований экологической организации о предоставлении ей необходимой документации для проведения общественной экологической экспертизы.

Учитывая изложенное Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ постановил: постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 марта 2007 г. по делу N А51-10595/2003-6-388 Арбитражного суда Приморского края оставить без изменения. Заявление открытого акционерного общества "Акционерная компания по транспорту нефти "Транснефть" оставить без удовлетворения. В связи с окончанием надзорного производства отменить приостановление исполнения указанного постановления.

**Глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности**

Статья 34. Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Для реализации задач по обеспечению надлежащего качества окружающей среды в России экологическое законодательство предусматривает систему мероприятий, в состав которой, наряду с приданием особого правового статуса отдельным территориям либо установлением норм и правил по охране и рациональному использованию природных объектов, включены и определенные экологические требования, обязательные для соблюдения и исполнения всеми должностными и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами.

Требования в области охраны окружающей среды - это предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды. Такие требования могут предусматриваться к хозяйственной или иной деятельности в различных сферах человеческой жизнедеятельности и отраслях экономики - промышленности, энергетике, сельском хозяйстве, обороне, при обращении с отходами и т.д.

Комментируемая статья устанавливает в самом общем виде требования на доэксплуатационной стадии (размещение, проектирование, строительство объекта и т.д.), стадии эксплуатации и стадии вывода из эксплуатации (консервация, ликвидация) хозяйственного объекта.

Последующие статьи комментируемого закона, а также принятые в целях конкретизации их положений иные федеральные законы, законы субъектов РФ и подзаконные нормативно-правовые акты достаточно подробно раскрывают содержание данных требований, составляя в своей совокупности институт особенной части экологического права. При этом данный институт не является новым для экологического законодательства и уже существовал в утратившем силу законе "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. (раздел VI-VII). Отдельные нормы, содержащие экологические требования к отдельным видам деятельности, перешли в новую редакцию закона без особых изменений (ст. 38 комментируемого закона); ряд других был немного скорректирован (ст. 41); третьи появились впервые (ст. 46 комментируемого закона). В целом же, данная глава закона подверглась наименьшим изменениям (по сравнению, например, с главой об экономическом регулировании охраны окружающей среды).

Комментируемый пункт предусматривает необходимость проведения мероприятий по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности. Такие мероприятия предусмотрены в нормативно-правовых актах экологического и природоресурсового законодательства. Приведем один такой пример. Согласно ст. 22 Закона о животном мире, любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, использовании лесов, проведении геолого-разведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий. При размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

2. Учитывая, что комментируемая статья начинает главу закона, посвященную экологическим требованиям в различных отраслях хозяйственной деятельности, необходимо упомянуть о происходящей в России реформе действующих стандартов, правил и нормативов. Начало данной реформе положил Закон о техническом регулировании, вступивший в силу с 1 июля 2003 г. Смысл данной реформы заключается в замене системы ГОСТов, СНиПов, СанПиНов и иных стандартов и правил двухуровневой системой: технических регламентов и национальных стандартов.

Согласно постановлению Госстандарта России от 30 января 2004 г. "О национальных стандартах Российской Федерации", со дня вступления в силу Закона о техническом регулировании, национальными стандартами признаны государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г. Впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные указанными национальными стандартами, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей; обеспечения энергетической эффективности.

Технический регламент - документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

В связи с этим, в рамках настоящего комментария наибольшее значение Закон о техническом регулировании имеет в части соотношения технических регламентов и санитарных правил. Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения устанавливает, что санитарные правила содержат санитарно-эпидемиологические требования, в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы, несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний. Как вытекает из норм данного закона, санитарные правила являются обязательными для соблюдения и охватывают практически все стороны жизни общества, включая требования к планировке и застройке населенных пунктов, качеству атмосферного воздуха, размещению отходов и т.д.

Закон о техническом регулировании не упоминает санитарных правил, хотя последние и находятся в сфере его действия. Это означает, что в Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (и не только в него) будут внесены соответствующие изменения. Действующие же санитарные правила будут сохранять юридическую силу вплоть до вступления в силу соответствующего технического регламента. Такой вывод следует из п. 1 ст. 46 Закона о техническом регулировании. Следовательно, с учетом этих положений, продолжают действовать санитарные правила, СНиПы и иные подобные акты в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, закон специально подчеркивает, что до принятия общего технического регламента по ядерной и радиационной безопасности техническое регулирование в области ядерной и радиационной безопасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" и Федеральным законом "О радиационной безопасности населения".

Согласно п. 1 ст. 9 Закона о техническом регулировании, правовой формой принятия технических регламентов является федеральный закон или постановление Правительства Российской Федерации, а сами технические регламенты должны быть приняты в срок до 1 января 2010 г. В числе первоочередных закон выделяет технические регламенты о безопасности машин и оборудования; о безопасности строительных материалов и изделий; о безопасности зданий и сооружений; о безопасности лекарственных средств; о безопасности колесных транспортных средств; о безопасности химической продукции; о безопасности пищевых продуктов; о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах и т.д.

Статья 35. Требования в области охраны окружающей среды при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов

Размещение объекта - это выбор земельного участка для последующего расположения на нем определенного хозяйственного объекта (здания, строения, сооружения), производимый с учетом требований законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также учетом возможных экологических, экономических, демографических и иных последствий деятельности указанного объекта (объектов). Для достижения предусмотренных п. 1 комментируемой статьи благоприятных экологических, экономических и иных последствий размещения объекта, действующее законодательство предусматривает серию запретов, требований и ограничений к хозяйствующим субъектам и органам публичной власти, направленных на обеспечение благоприятного качества окружающей среды. Следует выделить четыре блока таких требований.

Во-первых, потенциальная возможность размещения в будущем публичного объекта (здания, строения, сооружения) в определенной части городского или сельского поселения (городского округа, города федерального значения) определяется документами территориального планирования и градостроительного зонирования. Если это объект муниципального значения, то его местонахождение фиксируется на картах (схемах), содержащихся в генеральном плане. Так, согласно подп. 8 ч. 6 ст. 23 ГрадК РФ на указанных картах (схемах) отображаются границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения. Там же указываются и иные варианты экологически значимого использования территории (например, границы особо охраняемой природной территории, которую в будущем хотят создать органы публичной власти).

Следовательно, если строительство государственного (муниципального) объекта запланировано органом публичной власти и отображено в документах территориального планирования (схемах территориального планирования для Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных районов или генеральных планах городских округов, поселений и городов федерального значения), под такое строительство в соответствующем бюджете (федеральном, субъекта РФ, местном) закладываются необходимые денежные средства. Соответственно, изъятие земельного участка у граждан и юридических лиц за выкуп для государственных или муниципальных нужд осуществляется не произвольно по усмотрению отдельного чиновника, а в соответствии с запланированными и утвержденными в генеральном плане (схемах территориального планирования) вариантами строительства либо иного использования территории. Внесение же изменений в генеральный план (схему территориального планирования) требует проведения публичных слушаний, согласования таких изменений с иными уровнями публичной власти, а также ряд иных процедурных сложностей, что естественным образом затрудняет произвольное перекраивание утвержденных параметров использования территории.

Наконец, в генеральном плане фиксируются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций и т.д., наличие которых влияет на возможность планирования части территории муниципального образования для размещения зданий, строений, сооружений.

Непосредственные же параметры и виды объектов недвижимости, которые можно построить в границах муниципального образования, устанавливаются правилами землепользования и застройки - муниципальным правовым актом. Данный правовой акт включает в себя карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты. Посредством этих инструментов вся территория муниципального образования делится на территориальные зоны (жилые, общественно-деловые, производственные и т.д.), для каждой из которых устанавливается градостроительный регламент.

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 36 ГрадК РФ).

Так, например, в жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

Градостроительным регламентом определяются параметры и виды возможного строительства в границах такой жилой зоны (высота, этажность и т.д.), причем не в императивной форме, а диспозитивно (например, от 2 до 6 этажей, от 12 до 40 метров и т.д.). Правообладатель земельного участка самостоятельно выбирает устраивающие его параметры возводимого (или реконструируемого) объекта, и исходя из этого заказывает проектную документацию. Таким образом, возможности "усмотрения" чиновника и равно как и сбора "административной ренты" сокращаются. Именно поэтому в России уже много лет идет массовый саботаж разработки правил землепользования и застройки. При этом существует достаточно примеров разработки правил землепользования и застройки в сельских поселениях и их отсутствие в крупных городских округах - городах областного (краевого) значения. Следовательно, несмотря на объективное существование кадровой и финансовой проблемы при подготовке градостроительной документации, существуют и причины чисто субъективного плана, которые часто доминируют.

Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (ч. 8 ст. 36 ГрадК РФ).

Во-вторых, вопросы предоставления земельного участка для размещения объекта (под застройку) регулируют нормы земельного законодательства, в первую очередь, ЗК РФ. Согласно ст. 30 ЗК РФ, предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусматривает проведение работ по их формированию: во-первых, без предварительного согласования мест размещения объектов, а, во-вторых, с предварительным согласованием мест размещения объектов. Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах). Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, либо в установленных ЗК РФ случаях в постоянное (бессрочное) либо безвозмездное срочное пользование (например, религиозным организациям).

Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства (п. 11 ст. 30 ЗК РФ).

Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

В-третьих, ряд требований и запретов при размещении отдельных объектов сформулирован природоресурсовым законодательством.

а) ВК РФ (ст. 65) устанавливает, что в границах водоохранных зон запрещается размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ. В границах прибрежных защитных полос, наряду с вышеуказанными ограничениями, запрещается размещение отвалов размываемых грунтов.

б) Законодательство об охране атмосферного воздуха (воздухоохранное законодательство), и, в частности, ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха, предусматривает ряд требований и запретов в сфере охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности. Так, осуществление указанной деятельности при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться непревышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий. При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, в пределах городских и иных поселений, а также при застройке и реконструкции городских и иных поселений должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности.

Размещение объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, согласовывается с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды или с его территориальными органами и другими федеральными органами исполнительной власти или с их территориальными органами. Запрещаются размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

в) согласно ст. 25 Закона о недрах, застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускается с разрешения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа. Разрешение на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами, в соответствии с лицензией на пользование недрами и проектом проведения указанных работ выдается федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом.

г) при размещении хозяйственных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных биоресурсов и среду их обитания. Размещение хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов согласовывается с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (ст. 50 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов").

В-четвертых, установлены особенности размещения объектов в границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зон. Так, согласно ст. 16 Закона о природных лечебных ресурсах, в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон. В частности, на территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Особенности размещения некоторых зданий, строений и сооружений урегулированы специальными нормами как комментируемого закона, так и иных нормативных актов (размещение гидротехнических сооружений, размещение отходов). Именно такими специальными нормами и надлежит руководствоваться при осуществлении соответствующих видов деятельности.

Статья 36. Требования в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Проектирование объекта (зданий, строений, сооружений) - это деятельность по разработке, согласованию и утверждению необходимой для строительства технической и иной документации.

В числе таких требований можно выделить необходимость учета при проектировании объектов нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, а также применения наилучших существующих технологий, способствующих охране и восстановлению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. В состав проектной документации объектов капитального строительства (кроме линейных объектов) обязательно включается раздел с указанием перечня мероприятий по охране окружающей среды (ч. 12 ст. 48 ГрадК РФ).

Главное требование экологического законодательства в рассматриваемом контексте заключается в том, чтобы при проектировании строительстве, реконструкции и иных стадиях использования промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов соблюдались санитарные правила. Они имеют целью предотвращать неблагоприятное воздействие загрязнения атмосферного воздуха на здоровье населения и устанавливают обязательные гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест и соблюдению гигиенических нормативов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции (техническом перевооружении) и эксплуатации объектов, а также при разработке градостроительной документации.

Это означает, что при проектировании объектов хозяйственной и иной деятельности должны соблюдаться нормативы качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами, включая нормативы площадей озелененных территорий. При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности в пределах населенных пунктов, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности. Для охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны предприятий. Их размеры определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией предприятий.

В проектах строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию в соответствии с требованиями, установленными специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и другими федеральными органами.

Запрещаются проектирование и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды (ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха).

При проектировании жилых зданий, а также предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, необходимо предусматривать места (площадки) для сбора таких отходов в соответствии с установленными правилами, нормативами и требованиями в области обращения с отходами.

2. Экологическим законодательством предусмотрен запрет изменения стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из них мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Гарантией соблюдения указанных требований является проведение государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной градостроительным законодательством. Вышеприведенные требования к проектированию носят общий характер и распространяются на большинство видов проектных работ.

Однако существуют и специальные требования к проектированию, которые дополняют перечень обязанностей хозяйствующих субъектов при осуществлении строительной деятельности (например, по отношению к объектам, попадающим в сферу действия Закона о промышленной безопасности). Наряду с этим в отдельную группу выделяются дополнительные требования при проектировании, которые предусматривает природоресурсовое законодательство, в частности ст. 22 Закона о животном мире (в части мероприятий по сохранению объектов животного мира и среды их обитания), ст. 25 Закона о недрах (условия застройки площадей залегания полезных ископаемых), ст. 42 ВК РФ (в части проектирования гидротехнических сооружений, влияющих на состояние водных объектов) и т.д.

3. Необходимые требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов предусмотрены в проекте Федерального закона "О техническом регламенте "О безопасности зданий и сооружений". Так, ст. 14 Проекта предусматривает, что проектируемое здание или сооружение должно быть отнесено к одному из следующих уровней ответственности: повышенный, нормальный, пониженный. К повышенному уровню ответственности относятся здания и сооружения, являющиеся в соответствии с ГрадК РФ особо опасными, технически сложными или уникальными объектами капитального строительства. К нормальному уровню ответственности относятся все остальные здания и сооружения, за исключением зданий и сооружений пониженного уровня ответственности. К зданиям и сооружениям пониженного уровня ответственности относятся здания и сооружения временного, в том числе сезонного, назначения. В проектной документации на здания и сооружения повышенного уровня ответственности, относимые законодательством Российской Федерации в области градостроительства к опасным производственным объектам, должны быть предусмотрены конструктивные и организационно-технические меры по защите жизни и здоровья людей и окружающей среды от опасных последствий аварий в процессе строительства, эксплуатации, консервации и ликвидации этих объектов в соответствии с требованиями законодательства в области промышленной безопасности.

В проектной документации проектные значения параметров и другие проектные характеристики здания или сооружения, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть установлены таким образом, чтобы на этапах строительства и эксплуатации здание или сооружение было безопасным для жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

С указанной целью соответствие проектных значений параметров и других проектных характеристик здания или сооружения требованиям безопасности, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть обоснованы ссылками на прямые требования технических регламентов и других нормативных правовых актов Российской Федерации, а при отсутствии таких прямых требований - результатами: исследований и (или) расчетов и (или) испытаний, выполненных по сертифицированным или апробированным иным способом методикам, и (или) моделирования сценариев реализации опасных событий, в том числе при неблагоприятном их сочетании, и (или) оценки риска реализации опасных событий.

В проектной документации лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, должна быть предусмотрена возможность безопасной эксплуатации проектируемого здания или сооружения и приведены требования к способам проведения мероприятий по техническому обслуживанию, при выполнении которых отсутствует угроза нарушения безопасности конструкций и (или) систем инженерно-технического обеспечения или недопустимого ухудшения параметров среды обитания людей. Должно быть указано размещение скрытых электропроводок и трубопроводов и иных устройств, повреждение которых может привести к угрозе причинения вреда жизни и здоровью людей, имуществу и (или) окружающей среде. За предельное состояние конструкций и оснований по прочности и устойчивости должно быть принято состояние, характеризующееся: разрушением любого характера; потерей устойчивости формы; потерей устойчивости положения; нарушениями эксплуатационной пригодности и иными явлениями, связанными с угрозой жизни или здоровью людей, имуществу, окружающей среде.

Для обеспечения безопасности зданий и сооружений, подлежащих строительству и эксплуатации в сложных природных условиях (ст. 17), в проектной документации должны быть предусмотрены: меры по инженерной защите территории и (или) строительной площадки от действия опасных природных процессов и (или) техногенных воздействий; конструктивные меры, уменьшающие чувствительность строительных конструкций и оснований к опасным воздействиям, вызванным этими процессами и воздействиями; производство строительных работ способами, не приводящими к проявлению новых и (или) интенсификации действующих опасных процессов.

Результаты проектирования здания или сооружения, в том числе сооружений инженерной защиты, должны содержать пределы допустимых изменений параметров, характеризующих безопасность объектов и геологической среды в процессе строительства и эксплуатации. На период строительства и эксплуатации проектируемого здания или сооружения в проектной документации должен быть предусмотрен мониторинг окружающей среды, состояния конструкций и инженерных систем проектируемого здания или сооружения, сооружений инженерной защиты, а также окружающих зданий и сооружений, попадающих в зону влияния строительства эксплуатации проектируемого здания или сооружения.

Для выполнения санитарно-эпидемиологических требований в проектной документации должно быть предусмотрено (ст. 18 Проекта):

- размещение проектируемого здания или сооружения на местности в соответствии с утвержденным в установленном порядке градостроительным планом земельного участка; при этом должны быть соблюдены требования действующего законодательства Российской Федерации к санитарно-защитным зонам и разрывам, а также учтены данные о фоновом уровне физических, биологических, химических воздействий на территории застройки, которые могут создавать угрозу причинения вреда жизни и здоровью людей, животных и растений;

- устройство в здании или сооружении с помещениями для постоянного пребывания людей систем жизнеобеспечения (водоснабжение, канализация, отопление, вентиляция, кондиционирование воздуха, энергоснабжение);

- условия для обеспечения гигиены и санитарии, в том числе для удаления отходов сбора и вывоза отходов, их размещения или обезвреживания как во время строительства, так и во время эксплуатации здания или сооружения.

Проектные значения характеристик строительных конструкций, характеристики принятых в проектной документации типов инженерного оборудования, предусмотренные в проектной документации мероприятия по благоустройству прилегающей территории должны обеспечивать защиту людей от воздушного шума, создаваемого внешними источниками (снаружи здания); воздушного шума, создаваемого в других помещениях здания или сооружения; ударного шума; шума, создаваемого оборудованием; чрезмерного реверберирующего шума в помещении. В случаях, предусмотренных в задании на проектирование, в проектной документации должны быть также предусмотрены мероприятия по снижению уровня шума, источником которого является проектируемое здание или сооружение (ст. 23 Проекта).

Защита от шума должна быть обеспечена: на рабочих местах в производственных зданиях; в помещениях жилых и общественных зданий; на территории жилой застройки. В случаях, предусмотренных заданием на проектирование здания, должны быть осуществлены также мероприятия по обеспечению звукопоглощения в отдельных помещениях и (или) снижению уровня реверберации. В помещениях и на открытых площадках, где может одновременно находиться большое количество людей и где от различимости звука, создаваемого средствами радиооповещения, может зависеть безопасность людей, должны быть предусмотрены меры по обеспечению оптимального уровня громкости и различимости звука.

В проектной документации на здание должны быть предусмотрены меры для того, чтобы расчетные значения параметров общей вибрации на рабочих местах в помещениях производственных зданий, в помещениях жилых и общественных зданий и на прилегающей территории не превышали предельных значений, установленных исходя из необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации.

В проектной документации на здание или сооружение, подлежащее строительству на территории, где уровень напряженности электрического поля, создаваемого линией электропередачи переменного тока промышленной частоты и (или) передающими радиотехническими объектами, превышает предельно допустимый, исходя из необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения должны быть предусмотрены меры по снижению этого уровня в помещениях с пребыванием людей и на прилегающей территории путем соблюдения требований к санитарно-защитным зонам и экранирования от электромагнитного поля.

В проектной документации на здание или сооружение, подлежащее строительству на территории, которая, в соответствии с результатами инженерных изысканий, является радоноопасной, должны быть предусмотрены меры по дезактивации территории и по обеспечению вентиляции помещений, конструкции которых соприкасаются с грунтом. В проектной документации на здание или сооружение должно быть предусмотрено использования при строительстве материалов и изделий с показателем удельной эффективной активности естественных радионуклидов, не превышающим предельное значение, установленное исходя из необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации.

Статья 37. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. В ходе осуществления строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов, соответствующие общественные отношения могут попадать под действие норм экологического, гражданского, земельного, административного и иных отраслей права. Например, гражданско-правовой аспект отражен в нормах ГК РФ, регулирующих отношения строительного подряда (§ 3 "Строительный подряд" главы 37 ГК РФ). Так, на стадии строительства (реконструкции) объекта подрядчик, осуществляющий это строительство, обязан соблюдать все требования проекта, санитарные и строительные требования, нормы и правила, а также требования в области охраны окружающей среды. Он не вправе использовать в ходе осуществления работ материалы и оборудование, предоставленные заказчиком, или выполнять его указания, если это может привести к нарушению обязательных для сторон требований к охране окружающей среды и безопасности строительных работ (ст. 751 ГК РФ).

Анализ действующего законодательства позволяет выделить общие и специальные экологические требования в строительстве. Общие экологические требования к строительству различных хозяйственных и иных объектов предусматривает ч. 6 ст. 52 ГрадК РФ, согласно которой лицо обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства в соответствии с заданием застройщика или заказчика (в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора), проектной документацией, требованиями градостроительного плана земельного участка, технических регламентов. При этом должна быть обеспечена безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, сохранности объектов культурного наследия.

Специальные экологические требования и ограничения к процессу строительства предусмотрены в целях охраны отдельных видов природных объектов от антропогенного воздействия. Такие экологические требования упоминаются в ст. 105 ЛК РФ (о запрете капитального строительства в зеленых зонах и лесопарках) или ст. 21 ЛК РФ (об установлении закрытого перечня видов деятельности, для которых допускается строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры на землях лесного фонда); ст. 60 ВК РФ (при строительстве гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты).

Кроме того, для строительства может предусматриваться проведение необходимых дополнительных согласований, например, ст. 9 КВВТ РФ (в части согласований строительства сооружений на внутренних водных путях), ст. 82 КТМ РФ (в части согласования строительства в зоне действия средств навигационной обстановки морских путей) и т.д.

Обязательность выполнения мер по охране и восстановлению окружающей среды, рекультивации земель, благоустройству территорий, которые должны исполняться при строительстве и реконструкции объектов, конкретизируется санитарными правилами и нормативами (СанПиН), предусматривающих требования к организации и выполнению работ при сносе, ремонте, расширении, реконструкции зданий и сооружений, а также гигиенические требования к охране окружающей среды при строительстве объектов. Указанные СанПиНы действуют до принятия технических регламентов.

2. Необходимые требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов предусмотрены в проекте Федерального закона "О техническом регламенте "О безопасности зданий и сооружений". Так, согласно ст. 31 Проекта, лицо, осуществляющее строительство, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности должно выполнять контроль за соответствием строительных материалов, изделий, конструкций и оборудования, применяемых при осуществлении строительства, требованиям проектной и рабочей документации в течение всего процесса строительства. Лицо, осуществляющее строительство, должно обеспечивать складирование и хранение материалов и изделий в соответствии с требованиями проекта организации строительства. При этом должны быть приняты меры, предотвращающие ухудшение качества материалов и изделий в процессе их хранения.

Замена лицом, осуществляющим строительство, предусмотренных в проектной документации видов, типов, марок используемых материалов и изделий, так же как и внесение любых других изменений в проектную документацию, может быть осуществлена только при согласии застройщика (заказчика) по согласованию с разработчиком проектной документации, должна быть документально оформлена, а принятые изменения обязательно внесены в проектную документацию. Такие замены или изменения допускаются только в случаях, если они не приводят к нарушению принятой конструктивной схемы и заложенных решений по обеспечению безопасной эксплуатации данного здания (сооружения).

Статья 38. Требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Проверка соблюдения экологических требований на стадии приемки объекта в эксплуатацию является еще одной гарантией того, что даже при нарушении экологических требований на стадиях проектирования и строительства объекта, последние не будут работать без устранения выявленных нарушений. Существует ряд строительных (градостроительных) и экологических требований, предъявляемых на стадии ввода объекта в эксплуатацию.

Градостроительные требования заключаются в том, что для ввода объекта в эксплуатацию необходимо получение специального разрешения на это - документа, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие такого объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации. Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти, субъекта РФ или орган местного самоуправления, выдавшие разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки его на государственный учет, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства (ст. 55 ГрадК РФ).

Общие экологические требования на стадии ввода объекта в эксплуатацию, предусмотренные комментируемой статьей, означают, что ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды. При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться не превышение технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Приемка объекта в эксплуатацию приемочной комиссией допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии объекта санитарным правилам. После того, как будут разработаны и вступят в силу технические регламенты, в ходе приема объекта в эксплуатацию будет проводиться оценка его соответствия их требованиям.

Экологическое законодательство предусматривает установление специальных требований и процедур ввода в эксплуатацию экологически опасных производственных объектов. Так, согласно п. 4 ст. 8 Закона о промышленной безопасности, ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта проводится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. При этом проверяется готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.

Близкие по смыслу требования предусматривают и иные федеральные законы, регулирующие деятельность экологически опасных производств и объектов. Так, ст. 10 Закона о безопасности гидротехнических сооружений предусматривает, что на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления либо консервации собственник такого сооружения или эксплуатирующая организация составляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Согласно ст. 32 Закона об атомной энергии, приемка в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов их хранения должна осуществляться в комплексе со всеми предусмотренными в проекте объектами производственного и бытового назначения. Ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется при наличии у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных уполномоченными органами на их эксплуатацию.

В случае, если ввод в эксплуатацию объекта может оказать негативное влияние на состояние некоторых природных объектов, законодательство может предусматривать дополнительные требования. Так, при вводе в эксплуатацию водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры по предотвращению негативного воздействия таких сооружений на поверхностные водные объекты и другие объекты окружающей среды (ст. 59 ВК РФ). При вводе в эксплуатацию гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения земель сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах. Также запрещен ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки, без оборудования таких объектов средствами предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных веществ (ст. 60 ВК РФ).

Статья 39. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Требования по охране окружающей среды на стадии эксплуатации и вывода из эксплуатации объекта можно подразделить на две группы: общие и специальные. Общие требования следует понимать как общеобязательные, распространяемые на все категории хозяйственных объектов. В их числе - соблюдение нормативов качества окружающей среды в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий, использование наилучших существующих технологий, осуществление рекультивации земель, благоустройства территории, проведение необходимых мероприятий по восстановлению природной среды при выводе объекта из эксплуатации и т.д. Согласно ст. 24 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, при эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта должны осуществляться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и обеспечиваться безопасные для человека условия труда, быта и отдыха в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны приостановить либо прекратить свою деятельность или работу отдельных цехов, участков, эксплуатацию зданий, сооружений, оборудования, транспорта, выполнение отдельных видов работ и оказание услуг в случаях, если при осуществлении указанных деятельности, работ и услуг нарушаются санитарные правила. Санитарными правилами предусматриваются гигиенические требования к качеству атмосферного воздуха при эксплуатации объектов, являющихся источниками загрязнения атмосферы. Из них следует, что юридические лица, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязаны разрабатывать и осуществлять планы организационно-технических или иных мероприятий, направленные на обеспечение качества атмосферного воздуха санитарным правилам; обеспечить разработку ПДК или ОБУВ для веществ, не имеющих нормативов; получать санитарно-эпидемиологическое заключение специально уполномоченного федерального органа власти на все изменения технологического процесса и т.д.

Наряду с санитарными правилами, требования по эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов предусматриваются земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации и субъектов РФ, а также муниципальными правовыми актами. Суть этих заключается в том, что Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны муниципального образования индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможностей территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования (ч. 3 ст. 36 ГрадК РФ).

Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится под и над их поверхностью и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.

Наконец, в качестве еще одного общего требования по эксплуатации зданий, строений и сооружений выделим необходимость соблюдения обязанностей в сфере обращения с отходами производства и потребления. Согласно ст. 11 Закона об отходах, индивидуальные предприниматели и юридические лица в ходе деятельности по эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека. Им предписывается разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования; внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений и т.д.

Специальные требования распространяются лишь на отдельные категории промышленных предприятий, конкретизируя в сторону ужесточения экологические требования для них. Так, при эксплуатации опасных производственных объектов дополнительно действуют правила и требования, установленные, например, Законом о промышленной безопасности. Такими опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении N 1 к названному закону. Например, к их числу относят объекты, на которых производятся, используются, перерабатываются взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества, характеристики которых приведены в данном Приложении. Опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Деятельность по проектированию, строительству, эксплуатации, расширению, реконструкции опасного производственного объекта, а также изготовлению, монтажу, обслуживанию, ремонту технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, иные виды деятельности могут осуществляться только на основании соответствующей лицензии, выданной специально уполномоченным федеральным органом.

Все технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности. Одним из обязательных условий принятия решения о начале расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации. Установлена обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов, которые разрабатываются в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. И это не исчерпывающий перечень.

В качестве дополнительных требований при эксплуатации различных хозяйственных объектов можно рассматривать требования охраны природных объектов. Так, при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается: осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах), а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов; производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект; осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций (ст. 60 ВК РФ).

Ряд специальных требований предусмотрен и для вывода из эксплуатации экологически опасных производств и объектов. Так, согласно ст. 14 Закона о газоснабжении, организация - собственник подсоединенного к Единой системе газоснабжения объекта не может осуществить вывод его из эксплуатации без согласования с организацией - собственником Единой системы газоснабжения в период действия между ними договора о подсоединении. Специальным требованием здесь является проведение особых согласований.

Однако наиболее детально особенности вывода из эксплуатации сформулированы для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Согласно ст. 33 Закона об атомной энергии, порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должны быть предусмотрены в проекте объекта использования атомной энергии в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии. Порядок формирования источников финансирования работ по выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения устанавливается Правительством РФ и должен быть определен до ввода их в эксплуатацию.

Предложения о выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов их хранения до израсходования установленного в проекте объекта использования атомной энергии ресурса или предложения об ограничении проектных технико-экономических показателей их работы могут вноситься органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, а также органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями) при наличии соответствующих обоснований. Решения о досрочном выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются органами, принявшими решения об их сооружении, или соответствующими их правопреемниками и доводятся до сведения эксплуатирующей организации заблаговременно с учетом технологических и экологических возможностей эксплуатирующей организации. В случае принятия решения о досрочном выводе из эксплуатации или об ограничении эксплуатационных характеристик ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, не вызванном техническими или экологическими причинами, убытки, причиненные принятием такого решения, подлежат возмещению за счет средств соответствующих органов или Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", принявших это решение. Решение о возмещении убытков (при наличии спора) принимается в судебном порядке.

2. Необходимые требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов предусмотрены в проекте Федерального закона "О техническом регламенте "О безопасности зданий и сооружений". Так, согласно ст. 35 Проекта, параметры и другие характеристики конструкций и систем инженерного обеспечения в процессе эксплуатации здания или сооружения должны соответствовать требованиям проектной документации для стадии эксплуатации, приведенным ст. 14 рассматриваемого технического регламента (см. [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_36) ст. 36). Указанное соответствие должно подтверждаться в ходе периодических осмотров и контрольных проверок или мониторинга, проводимых по программе, разработанной собственником здания или сооружения или, по его поручению, управляющей организацией с учетом требований проектной документации. Собственник или управляющая организация по своей инициативе могут заказать разработку эксплуатационной документации, в том числе паспорта объекта, содержащей конкретные правила контроля соответствия параметров и других характеристик конструкций и систем инженерного обеспечения требованиям проектной документации.

При обнаружении выхода параметров и (или) других характеристик конструкций и (или) систем инженерного обеспечения за пределы, установленные в проектной документации для стадии эксплуатации, соответствующие дефекты должны быть квалифицированы как критические (т.е. требующие для их устранения проведения ремонта с приостановкой эксплуатации или полного прекращения эксплуатации) или как некритические, которые могут быть устранены в процессе текущего ремонта без прекращения эксплуатации. Соответствие требованиям проектной документации параметров и других характеристик конструкций и систем инженерного обеспечения здания или сооружения повышенного уровня ответственности может являться объектом автоматизированного мониторинга, осуществляемого непосредственно в здании или сооружении. Решение о проведении мониторинга принимает собственник здания или сооружения, если нормативными правовыми актами РФ или органов власти субъектов РФ не предусмотрена обязательность проведения мониторинга для таких зданий или сооружений.

Решение о приостановке эксплуатации для устранения выявленных дефектов, или о полном прекращении эксплуатации, или об устранении выявленных дефектов путем текущего ремонта должно быть принято собственником здания или сооружения или, по его поручению, управляющей организацией в порядке, установленном законодательством и другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Ответственность за безопасную эксплуатацию несет владелец здания или сооружения.

При прекращении эксплуатации (ст. 36 Проекта) собственник здания или сооружения должен принять меры, предупреждающие причинение вреда населению и окружающей среде, в том числе меры, препятствующие несанкционированному доступу в здание людей и животных, а также мероприятия по утилизации строительного мусора и переработке во вторичное сырье материалов, полученных от разборки здания или сооружения. При сносе здания или сооружения при подготовке строительства на освобождаемой территории лицо, осуществляющее строительство, должно принять меры в соответствии с проектной документацией на новое строительство.

По общему правилу, собственник здания или сооружения, подлежащего сносу на территории, застройка которой не планируется, должен заказать разработку проекта сноса, в котором должны быть предусмотрены технические решения по сносу, обеспечивающие безопасность населения, окружающей среды, существующих зданий и сооружений и инженерной инфраструктуры, в том числе действующих подземных коммуникаций.

В проекте должны быть предусмотрены мероприятия по обеспечению вывоза и утилизации материалов и мусора, оставшихся после сноса здания или сооружения, а также, если не планируется новое строительство на месте снесенного здания или сооружения, по благоустройству территории и, при необходимости, по рекультивации земель.

При необходимости прекращения или приостановки строительства на срок более 6 месяцев (ст. 34 Проекта) застройщиком (заказчиком) или по его заказу лицом, осуществляющим строительство, должна быть осуществлена консервация объекта - приведение его и строительной площадки в состояние, обеспечивающее прочность, устойчивость и сохранность основных конструкций и безопасность для граждан и окружающей среды. Мероприятия по консервации должны быть согласованы проектной организацией - автором проекта. Информация о консервации объекта должна быть направлена застройщиком (заказчиком) органу государственного надзора для принятия решения о приостановке или прекращения осуществления надзорных мероприятий в отношении объекта.

Статья 40. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики

1. Россия располагает значительными запасами энергетических ресурсов и мощным топливно-энергетическим комплексом, который является базой развития экономики. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. N 1234-р, определила основные направления государственной политики в сфере энергетики. Стратегическими ориентирами долгосрочной государственной энергетической политики являются энергетическая и экологическая безопасность. Однако функционирование и развитие энергетики наталкиваются на ряд экологических проблем, угрожающих стать в будущем еще более острыми, поскольку топливно-энергетический комплекс является одним из основных источников загрязнения окружающей среды.

Так, серьезной экологической проблемой является негативное воздействие на окружающую среду деятельности предприятий ТЭК. Следует иметь в виду также недостаточный уровень экологической безопасности технологических процессов, высокий моральный и физический износ основного оборудования, недостаточную развитость природоохранной структуры (систем предотвращения и снижения негативных воздействий на окружающую среду). Целью политики в области обеспечения экологической безопасности является последовательное ограничение нагрузки ТЭК на окружающую среду, приближение к соответствующим европейским экологическим нормам.

Упомянутый п. 1 комментируемой статьи термин "объект энергетики" до сих пор не раскрыт в действующем экологическом законодательстве. Правовое регулирование электроэнергетики как отрасли экономики Российской Федерации осуществляется на основе Закона об электроэнергетике, однако данный закон содержит только два определения - "объекты электросетевого хозяйства" и "объекты электроэнергетики".

При изучении Общероссийского классификатора основных фондов, утвержденного Постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 года N 359 можно сделать вывод, что здания и сооружения, которые относятся к объектам энергетики, входят в разные классы объектов. Например, теплоэлектроцентраль (ТЭЦ), районная котельная, электрический распределительный пункт можно отнести к объектам промышленной тепло- и электроэнергетики, а трансформаторная подстанция, отопительно-производственная и отопительная котельная, центральный тепловой пункт (ЦТП), линия электропередачи - к объектам коммунальной тепло- и электроэнергетики.

Таким образом, объектом энергетики можно считать промышленный или коммунальный имущественный объект тепловой, топливной и электроэнергетики, предназначенный для осуществления передачи электрической и тепловой энергии и обеспечения производственных нужд, либо нужд населения в потреблении энергии.

Из содержания комментируемой статьи можно сделать вывод, что требования в области охраны окружающей среды в отношении объектов энергетики подразделяются на общие и специальные. Так, п. 1 устанавливает, что размещение, проектирование, строительство и эксплуатация объектов энергетики осуществляются в соответствии с требованиями статей 34-39 комментируемого закона, то есть регулируется общими требованиями.

В свою очередь п.п. 2-6 ст. 40 и иные нормы устанавливают специальные требования, которые наряду с общими требованиями предъявляются лишь к отдельным объектам энергетики, а именно: тепловым электростанциям, гидроэлектростанциям, ядерным установкам, в т.ч. атомным станциям. Указанные объекты подлежат особому регулированию, поскольку их эксплуатация может повлечь существенное изменение благоприятных условий окружающей среды. Согласно п. "и" ст. 71 Конституции РФ, к федеральному ведению отнесены федеральные энергетические системы, ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы. В Законе об электроэнергетике впервые упоминается понятие "Единая энергетическая система" - совокупность производственных и иных имущественных объектов электроэнергетики, связанных единым процессом производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и передачи электрической энергии в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике (ст. 3 Закона об электроэнергетике). Возникает вопрос: если под конституционное регулирование попадают именно федеральные энергетические системы, то в чьем ведении находятся региональные энергетические системы, если таковые имеются? На наш взгляд, в этом случае необходимо руководствоваться п. 2 ст. 78 Конституции РФ, которая устанавливает возможность федеральных органов исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

ТЭС, ГЭС и ядерные установки (включая АЭС) объединяет то, что ст. 48.1 ГрадК РФ они отнесены к особо опасным и технически сложным объектам и являются объектами капитального строительства. Размещение, проектирование, строительство и эксплуатация данных объектов регулируется законодательством о градостроительной деятельности.

Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 было утверждено Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию. Им установлен состав разделов проектной документации и требования к их содержанию при подготовке проектной документации на различные виды объектов капитального строительства, а также при подготовке проектной документации в отношении отдельных этапов строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства. По Положению проектная документация состоит из текстовой и графической частей. Текстовая часть содержит сведения в отношении объекта капитального строительства, описание принятых технических и иных решений, пояснения, ссылки на нормативные и (или) технические документы, используемые при подготовке проектной документации и результаты расчетов, обосновывающие принятые решения. Графическая часть отображает принятые решения и выполняется в виде чертежей, схем, планов и других документов в графической форме. В целях реализации в процессе строительства архитектурных, технических и технологических решений, содержащихся в проектной документации на объект капитального строительства, разрабатывается рабочая документация, состоящая из документов в текстовой форме, рабочих чертежей, спецификации оборудования и изделий.

В случае если для разработки проектной документации на объект капитального строительства недостаточно требований по надежности и безопасности, установленных нормативными техническими документами, или такие требования не установлены, разработке документации должны предшествовать разработка и утверждение в установленном порядке специальных технических условий. Последним посвящен Приказ Министерства регионального развития РФ от 1 апреля 2008 г. N 36 "О порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства".

Согласно п. 14 ст. 48 ГрадК РФ проектная документация особо опасных, технически сложных объектов также должна содержать перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" в мероприятия по гражданской обороне включены мероприятия по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Более подробно перечень этих мероприятий закреплен в Положении о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804.

На основании Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 порядок разработки, согласования и утверждения планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны) определяется МЧС РФ.

Иные специальные требования сформулированы в п.п. 2-6 комментируемой статьи. Государственное регулирование и контроль в электроэнергетике осуществляется, прежде всего, Правительством РФ. В соответствии со ст. 21 Закона об электроэнергетике, Правительство Российской Федерации с точки зрения экологической безопасности устанавливает критерии и порядок отнесения объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети; утверждает порядок полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, в случае нарушения своих обязательств потребителями электрической энергии (в том числе в отношении отдельных категорий потребителей, для которых может предусматриваться особый порядок предоставления обеспечения обязательств по оплате электрической энергии), а также в случае необходимости принятия неотложных мер по предотвращению или ликвидации аварий; утверждает правила оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, включающие в себя перечень технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем, перечень субъектов оперативно-диспетчерского управления в указанных системах и порядок осуществления оперативно-диспетчерского управления в них; утверждает порядок расследования причин аварий в электроэнергетике; утверждает порядок создания и функционирования штабов по обеспечению безопасности электроснабжения в целях предотвращения нарушения электроснабжения по причинам, не зависящим от действий субъектов электроэнергетики и вызванным наряду с другими причинами опасными природными явлениями или иными чрезвычайными ситуациями;

Правительство Российской Федерации распределяет между федеральными органами исполнительной власти полномочия в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются полномочиями на государственное регулирование и контроль в электроэнергетике.

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 года N 724 утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти в области энергетики. Так, Минпромэнерго России преобразовано в Министерство промышленности и торговли РФ и Министерство энергетики РФ, упразднено Федеральное агентство по энергетике. На основании этого утверждено Положение о Министерстве энергетики РФ (Минэнерго России). На данный момент Минэнерго России осуществляет деятельность в области государственного регулирования топливно-энергетического комплекса, электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов, нефтехимической промышленности.

Часть полномочий в сфере энергетики принадлежит Ростехнадзору. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору", данная служба наделена полномочиями по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению федеральной экологической экспертизы.

Необходимо заметить, что ст. 44 Закона об электроэнергетике предусмотрены дополнительные правила вывода объектов электроэнергетики из эксплуатации. Так, в целях недопущения ущемления прав и законных интересов субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии собственники и иные законные владельцы оборудования по производству электрической энергии, установленная мощность которых равна или превышает 5 МВт, а также собственники и иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства обязаны осуществлять согласование с системным оператором временного вывода соответствующих объектов электроэнергетики в ремонт, за исключением случаев аварийной остановки оборудования и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору или Федеральным агентством по атомной энергии (в отношении объектов атомных станций) и системным оператором окончательного вывода соответствующих объектов электроэнергетики из эксплуатации.

Порядок вывода из эксплуатации и в ремонт объектов электроэнергетики установлен Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2007 г. N 484 "О выводе объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации". В соответствии с данным постановлением, вывод в ремонт объектов энергетики осуществляется по согласованию с системным оператором, а вывод из эксплуатации объектов энергетики - по согласованию с системным оператором и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Регламентирована процедура согласования вывода в ремонт и из эксплуатации объекта энергетики. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление согласования окончательного вывода соответствующих объектов электроэнергетики из эксплуатации, обязан предоставить такое согласование, но вправе потребовать от собственников указанных объектов приостановить такой вывод на срок не более чем два года в случае наличия угрозы возникновения дефицита электрической энергии на оптовом рынке (дефицита пропускной способности на отдельных участках электрической сети) в результате вывода указанных объектов из эксплуатации. Если продолжение эксплуатации таких объектов ведет к некомпенсируемым финансовым убыткам, собственникам или иным законным владельцам этих объектов должна быть обеспечена соответствующая компенсация.

В случае уведомления уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти собственниками или иными законными владельцами объектов электроэнергетики об их намерении прекратить использование данных объектов Правительство РФ вправе потребовать от собственников или иных законных владельцев выставить эти объекты на тендерную продажу и при отсутствии иных лиц, заинтересованных в приобретении таких объектов, осуществить их выкуп в целях сохранения системы жизнеобеспечения населения, проживающего на соответствующей территории.

2. В п. 2 комментируемой статьи установлены три дополнительных условия, обязательных при проектировании и строительстве тепловых электростанций. Так проекты должны содержать оснащение ТЭС высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства. Специалисты-экологи высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ признают "системы сероочистки и азотоочистки дымовых газов, системы термической и плазмотермической подготовки и газификации угля, парогазовые схемы, энергохимические комплексы, системы утилизации теплоты уходящих газов, газотурбинные и (или) паротурбинные надстройки".[\*(51)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9951)

Однако в природоохранных законах и подзаконных актах не содержится императивного указания на использование таких методов, поэтому следует признать преимущественно декларативный характер норм, содержащихся в комментируемой статье. Также нет и прямого запрета на проектирование, строительство и эксплуатацию ТЭЦ, работающих на иных (экологически небезопасных) видах топлива - угле, мазуте и пр. Более того, существует вероятность снижения доли газового топлива в топливном балансе на внутреннем рынке, и если такие решения будут приняты, то вредное воздействие тепловых электростанций будет только возрастать. Очевидно, что при принятии такого рода решений необходимо помимо экономической конъюнктуры руководствоваться и соображениями обеспечения экологической безопасности.

В то же время требование о безопасном размещении отходов производства вполне обеспечивается законодательством об отходах. В ст. 10 Закона об отходах предусмотрено, что при проектировании, строительстве, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, граждане, которые осуществляют индивидуальную предпринимательскую деятельность, и юридические лица обязаны соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека и иметь техническую и технологическую документацию об использовании, обезвреживании образующихся отходов. Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации. Создание объектов размещения отходов допускается на основании разрешений, выданных федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.

Тепловые энергоустановки, на которых образуются токсичные отходы, должны обеспечивать их своевременную утилизацию, обезвреживание или возможность захоронения на специализированных полигонах, имеющихся в распоряжении местной или региональной администрации. Складирование или захоронение отходов на территории предприятия, эксплуатирующего тепловую энергоустановку, не допускается. В случае отнесения ТЭС к опасным производственным объектам, требования промышленной безопасности становятся более строгими. На такие объекты распространяется действие Закона о промышленной безопасности. Деятельность, связанная со строительством и эксплуатацией опасного производственного объекта, может осуществляться только на основании лицензии. Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации.

В ст.ст. 8 и 9 данного закона установлены особые требования к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, расширению, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта. Одним из обязательных условий принятия решения о начале расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориальным органом. Отклонения от проектной документации в процессе строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта не допускаются. Изменения, вносимые в проектную документацию на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта, подлежат государственной экспертизе проектной документации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Изменения, вносимые в проектную документацию на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности и согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориальным органом.

Кроме федеральных законов при проектировании зданий и сооружений ТЭС следует руководствоваться Правилами устройства электроустановок (ПУЭ), Нормами технологического проектирования тепловых электрических станций и тепловых сетей, утвержденными Минэнерго СССР, СНиП II-58-75 "Электростанции тепловые" 1975-11-25 00:00:00, утвержденными постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 25 ноября 1975 г. N 198.

В п. 2.15 Строительных норм II-58-75 установлено, что расстояния от сооружений ТЭС до жилых и общественных зданий надлежит принимать в соответствии с санитарными нормами допустимого шума в жилой застройке.

Кроме указанных норм к ТЭС применяются Правила технической эксплуатации тепловых энергоустановок, утвержденные приказом Минэнерго РФ от 24 марта 2003 г. N 115, а также Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утвержденные приказом Минэнерго РФ от 19 июня 2003 г. N 229. Этими правилами определено, что приемка в эксплуатацию оборудования, зданий и сооружений с дефектами, недоделками не допускается.

После комплексного опробования и устранения выявленных дефектов и недоделок оформляется акт приемки в эксплуатацию оборудования с относящимися к нему зданиями и сооружениями. Устанавливается длительность периода освоения серийного оборудования, во время которого должны быть закончены необходимые испытания, наладочные и доводочные работы и обеспечена эксплуатация оборудования с проектными показателями. В целях защиты населения от экологических последствий работы ТЭС, Санитарные правила предусматривают установление вокруг ТЭС санитарно-защитных зон (далее - СЗЗ), размер которых в каждом конкретном случае зависит от мощности энергоустановки. Так, тепловые электростанции эквивалентной электрической мощности 600 мВт и выше, использующие в качестве топлива уголь и мазут, относится к предприятиям первого класса и должны иметь СЗЗ не менее 1000 м, работающие на газовом и газо-мазутном топливе, относятся к предприятиям второго класса и должны иметь СЗЗ не менее 500 м. ТЭЦ и районные котельные тепловой мощностью 200 Гкал и выше, работающие на угольном и мазутном топливе, относятся ко второму классу с СЗЗ не менее 500 м, работающие на газовом и газо-мазутном топливе, относятся к предприятиям третьего класса с СЗЗ не менее 300 м.

При установлении минимальной величины СЗЗ от всех типов котельных тепловой мощностью менее 200 кГал, работающих на твердом, жидком и газообразном топливе, необходимо определение расчетной концентрации в приземном слое и по вертикали с учетом высоты жилых зданий в зоне максимального загрязнения атмосферного воздуха от котельной, а также акустических расчетов. СЗЗ при расчетных значениях ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха в пределах ПДК в приземном слое и на различных высотах прилегающей жилой застройки не должна быть менее 50 м, если по акустическому расчету не требуется корректировки в сторону ее увеличения.

3. Гидроэлектростанции в сравнении с ТЭС и АЭС являются менее экологически опасными, однако их неправильное функционирование может существенно влиять на состояние окружающей среды. Так, весной 2007 г. из-за экологически непродуманной эксплуатации Волжской ГЭС остро стал вопрос о прекращении доступа воды в нижнем русле Волго-Ахтубинской поймы, из-за чего пересохли почти все ерики и пруды в районе, жители были лишены воды, необходимой для полива дачных участков, в результате засухи пострадали отдельные объекты природы.

В связи с этим вопросы размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций регулируются отдельно комментируемым законом и рядом других законов, подзаконных актов. Из смысла ст. 3 Закона о безопасности гидротехнических сооружений вытекает, что гидроэлектростанции являются разновидностью гидротехнических сооружений, к которым также относятся плотины, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов (см. подробнее [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_43) к статье 43).

В отношении гидротехнических сооружений ведется Российский регистр гидротехнических сооружений (далее - Регистр). Порядок формирования и ведения Регистра утвержден постановлением Правительства РФ от 23 мая 1998 г. N 490 и осуществляется в соответствии с Инструкцией МПР РФ, Минтопэнерго РФ, Минтранса РФ и Федерального горного и промышленного надзора России от 12 июля 1999 г. NN 144, К-3357, К-14/367-ис, 01/229а "О ведении Российского регистра гидротехнических сооружений".

Постановлением Правительства N 490 формирование и ведение Регистра возложено на МПР России. Он формируется и ведется в целях государственной регистрации и учета гидротехнических сооружений; сбора, обработки, хранения и распространения информации о количественных и качественных показателях состояния гидротехнических сооружений, условиях их эксплуатации, соответствии этих показателей и условий критериям безопасности гидротехнических сооружений; создания информационной основы для разработки и осуществления мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений и предупреждению чрезвычайных ситуаций; информационного обеспечения государственного управления и надзора в области безопасности гидротехнических сооружений. ГЭС вносится в Регистр после утверждения органом надзора за безопасностью гидротехнических сооружений декларации безопасности гидротехнического сооружения.

Декларация безопасности ГЭС является основным документом, который содержит сведения о ее соответствии как гидротехнического сооружения критериям безопасности. Дополнительные требования к содержанию декларации безопасности и методика ее составления, учитывающие особенности декларирования безопасности гидротехнических сооружений объектов энергетики, утверждены приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 декабря 2006 г. N 1163.

В соответствии с п. 22 Положения в случае, если при рассмотрении органом надзора декларации безопасности и заключения экспертной комиссии выявляются обстоятельства, свидетельствующие о снижении уровня безопасности, орган надзора проводит инспекционную проверку гидротехнических сооружений и рассматривает представленную декларацию безопасности с учетом результатов проверки. При этом срок рассмотрения и утверждения декларации безопасности может быть увеличен до 4 месяцев.

Однако судебная практика свидетельствует о том, что столь строгие требования, сложны в правоприменении для отдельных субъектов. Так, в конце 2006 года Агентство строительства и жилищно-коммунального хозяйства администрации Красноярского края обратилось в Верховный Суд РФ[\*(52)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9952) с заявлением о признании недействующими пункта 13 в целом и пунктов 21, 22 Положения в части требования обязательности наличия заключения экспертной комиссии при утверждении декларации безопасности гидротехнических сооружений. По мнению заявителя, оспариваемые им правовые нормы, примененные в отношении него управлением Росприроднадзора по Красноярскому краю, противоречат статьям 10 и 11 Закона о безопасности гидротехнических сооружений, предусматривающим проведение государственной экспертизы деклараций безопасности по инициативе собственников гидротехнических сооружений или эксплуатирующих организаций, а не в обязательном порядке, а также требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", согласно которому заключение договора на оказание услуг для государственных нужд возможно лишь в форме государственного контракта после проведения конкурсных процедур по выбору исполнителя.

В судебном заседании представитель Агентства строительства и жилищно-коммунального хозяйства администрации Красноярского края Л. поддержала заявленные требования, считая также незаконной содержащуюся в пункте 21 Положения норму об утверждении органом надзора не только декларации безопасности, но и заключения экспертной комиссии.

Представитель Правительства Российской Федерации В. заявленные требования не признала, указывая на то, что непосредственно федеральным законом предусмотрено наличие заключения государственной экспертизы в качестве обязательного основания для принятия решения об утверждении декларации безопасности гидротехнического сооружения.

Выслушав и обсудив доводы участвующих в деле лиц, проверив оспариваемые пункты Положения на предмет их соответствия федеральному закону, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ М., полагавшей заявленные требования необоснованными, Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для удовлетворения заявления.

В части 3 ст. 10 Закона о безопасности гидротехнических сооружений установлена обязанность собственника гидротехнического сооружения или эксплуатирующей организации представлять декларацию безопасности гидротехнического сооружения в орган надзора за безопасностью гидротехнических сооружений; утверждение таким органом декларации безопасности гидротехнического сооружения, составляемой на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации, является основанием для внесения сооружения в Регистр и получения разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации гидротехнического сооружения либо на его восстановление или консервацию.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 октября 1997 г. N 1320 "Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений" надзор в этой сфере осуществляют Ростехнадзор, МПР России, Министерство энергетики. Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. N 237 установлено, что эксплуатация гидротехнического сооружения может осуществляться собственником этого сооружения или эксплуатирующей организацией только на основании лицензии на этот вид деятельности и при наличии разрешения на эксплуатацию гидротехнического сооружения, выданного органом, на который возложено осуществление государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений. При обнаружении гидротехнического сооружения, не имеющего собственника, орган государственного надзора сообщает данные о нем в орган местного самоуправления и направляет предложения в орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического сооружения.

Кроме положений Закона N 117-ФЗ необходимо руководствоваться СНиП 2.06.01-86 "Гидротехнические сооружения. Основные положения проектирования", утвержденными постановлением Госстроя СССР от 28 мая 1986 г. N 71 и Правилами технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утвержденные приказом Минэнерго РФ от 19 июня 2003 г. N 229, Строительными нормами и правилами СНиП 3.07.01-85 "Гидротехнические сооружения речные", утв. постановлением Госстроя СССР от 8 апреля 1986 г. N 47, Строительными нормами и правилами СНиП 3.01.04-87 "Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов. Основные положения", утвержденными постановлением Госстроя СССР от 21 апреля 1987 г. N 84 (с изменениями и дополнениями).

Возвращаясь к положениям п. 3 комментируемой статьи, заметим, что размещение ГЭС зависит от двух факторов: реальных потребностей в электрической энергии соответствующих регионов и особенностей рельефов местностей. Первый фактор подробно проанализирован в Распоряжении Правительства РФ от 22 февраля 2008 г. N 215-р, утвердившем Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики до 2020 года. В разделе III представлена существующая ситуация с энергопотреблением в России. Так, на протяжении последних восьми лет Россия демонстрирует устойчивую положительную динамику роста электропотребления в различных регионах. В 1998 году период падения спроса на электрическую энергию закончился и начался рост, при котором уровень электропотребления в 2006 г. составил 980 млрд. кВт х ч, что на 9% ниже максимума, зафиксированного в 1990 году (1074 млрд. кВт х ч). Данным документом прогнозируется увеличение доли регионов Северо-Запада, Центра и Дальнего Востока в общем энергопотреблении по России (суммарная доля рассматриваемых регионов может увеличиться с 36,8% в 2006 г. до 39,9% в 2020 году), стабилизация доли региона Урала на уровне 24,6-24,7 процента и уменьшение доли регионов Средней Волги, Юга и Сибири (с 36,4% до 34%).

При решении вопроса о строительстве дополнительных ГЭС необходимо учитывать второй обязательный фактор - особенности рельефов местностей. Его следует понимать как запрет дальнейшего строительства ГЭС на реках равнинной части территории России, поскольку такие стройки влекут за собой экологические бедствия. Более эффективным с точки зрения экологической безопасности будет постройка ГЭС в горной местности, поскольку данное строительство не приведет к затоплению огромных территорий.

Кроме всего вышеизложенного, при размещении ГЭС должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Существует и ряд гарантий обеспечения безопасности указанных объектов. Среди них можно особо подчеркнуть обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда. Так согласно ст. 15 Закона о безопасности гидротехнических сооружений, риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. Страхователем риска гражданской ответственности за причинение вреда признается собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация. Условия и порядок обязательного страхования риска гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения, регулируются гражданским законодательством и методиками определения размера вреда.

4. Атомная энергетика представляет собой мощнейший ресурс для экономики любой станы. Однако такие уроки прошлого, как катастрофа на Чернобыльской АЭС, заставили многие государства переосмыслить свою природоохранную политику при использовании атомной энергии, в том числе и Россию. По официальным данным, в 2007 г. российские атомные электростанции в целом, как и в предыдущие годы, демонстрируют надежную и безопасную работу по всем направлениям, включая охрану окружающей среды, ежегодно ими вырабатывается около160,0 млрд. кВт·ч электроэнергии.[\*(53)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9953)

В целях обеспечения выполнения требований природоохранного законодательства на всех АЭС ФГУП "Росэнергоатом" образованы экологические службы, которые осуществляют производственный экологический контроль за соблюдением нормативов качества окружающей среды: выбросов вредных химических веществ (ВХВ) в атмосферу, сбросов ВХВ в водные объекты, за образованием и размещением опасных отходов. В 2007 г. на АЭС образовалось 50 202,4 т опасных отходов, что на 9149,1 т меньше, чем в предыдущем году. Объемы накопленных на АЭС опасных отходов уменьшились за 2002-2007 гг. в 3,7 раза. Их сокращение связано, в основном, с передачей отходов длительного накопления специализированным предприятиям.

Несмотря на общую тенденцию уменьшения техногенной нагрузки на окружающую среду, ядерные установки, в том числе и АЭС, являются особо опасными объектами, функционирование которых подлежит более строгому правовому регулированию. В п. 4 комментируемой статье речь идет об экологических требованиях на всех стадиях использования ядерных установок.

Согласно ст. 3 Закона об атомной энергии под ними понимают сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов. Иные комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение, не упомянутые в этом списке, к ядерным установкам не относятся.

Отдельно экологическое законодательство регулирует особенности размещения и сооружения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Согласно ст. 28 Закона об атомной энергии, решения о сооружении ядерных установок решения о размещении ядерной установки принимаются либо единолично Правительством РФ, либо по согласованию Правительства с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов, либо единолично органами государственной власти субъектов Российской Федерации, либо органами местного самоуправления в зависимости от формы собственности и значения территорий, на которых предполагаются их размещение и сооружение. Предоставление земельных участков и недр для размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется в порядке и на условиях, которые устанавливаются земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что территории, на которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов, как правило, относятся к категории земель промышленности и иного специального назначения, а точнее в пределах земель энергетики, что регулируется ст.ст. 87, 89 ЗК РФ.

Решения о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются в соответствии с земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством об охране окружающей среды и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями. Эти отношения урегулированы также Правилами принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, которые были утверждены постановлением Правительства РФ от 14 марта 1997 г.

Немаловажно, что ст. 29 Закона об атомной энергии устанавливает, что в случае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня его безопасности, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия государственный орган либо организация, принявшие решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, обязаны отменить принятое ими решение либо прекратить или приостановить сооружение соответствующего объекта. Предложения по пересмотру принятого решения могут быть приняты органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями). Убытки, связанные с прекращением или приостановлением сооружения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в случае выявления в процессе их сооружения дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, к ухудшению состояния окружающей среды или к иным неблагоприятным последствиям, подлежат возмещению в судебном порядке за счет организаций, по вине которых не были своевременно выявлены и учтены эти факторы. Во всех других случаях убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения указанных объектов, подлежат возмещению за счет средств соответствующих бюджетов.

Решение о размещении и сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения принимается с учетом:

- потребностей в них для решения хозяйственных и оборонных задач Российской Федерации и отдельных ее регионов;

- наличия необходимых для размещения указанных объектов условий, отвечающих нормам и правилам в области использования атомной энергии;

- отсутствия угрозы безопасности ядерной установке, радиационному источнику или пункту хранения со стороны расположенных вблизи гражданских или военных объектов;

- возможных социальных и экономических последствий размещения объектов использования атомной энергии для промышленного, сельскохозяйственного, социального и культурно-бытового развития региона.

Требования к безопасности объекта использования атомной энергии устанавливаются на основании норм и правил, которые имеются в:

- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 4 февраля 2003 г. N 6 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.07-03 "Гигиенические требования к проектированию предприятий и установок атомной промышленности";

- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 5 мая 2003 г. N 90 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.34-03 "Обеспечение радиационной безопасности предприятий ОАО "ТВЭЛ" (СП ТВЭЛ-03)";

- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 28 апреля 2003 г. N 69 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.24-03 "Санитарные правила проектирования и эксплуатации атомных станций";

- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 28 апреля 2003 г. N 67 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.23-03 "Гигиенические требования к проектированию и эксплуатации ядерных реакторов исследовательского назначения СП ИР-03";

- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 28 октября 2003 г. N 158 "О введении в действие санитарных правил СП 2.6.1.45-03 обеспечение радиационной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации атомных теплоэлектростанций малой мощности на базе плавучего энергетического блока СП АТЭС-2003";

- Постановлении Госатомнадзора РФ N 1, Госгортехнадзора РФ N 97 от 19 июня 2003 г. "Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии "Требования к устройству и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов для объектов использования атомной энергии. НП-043-03" и т.д.

При строительстве, реконструкции, капитальном ремонте ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения государственный строительный надзор осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

С 1 июля 2008 года взамен приказа Госатомнадзора России от 14 апреля 2003 г. N 36 "Об утверждении и введении в действие Типовой программы инспекции состояния строительных работ на объектах использования атомной энергии" введены приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16 июня 2008 г. N 414 Руководящие документы РД-11-08-2008 "Типовая программа инспекции при проведении государственного строительного надзора на объектах использования атомной энергии". Перечень основных направлений инспекции расширен по сравнению с ранее действующим перечнем.

Документы по оценке радиационного воздействия ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения на окружающую среду представляются соответствующим органом управления использованием атомной энергии или эксплуатирующей организацией в составе проектной документации указанных объектов использования атомной энергии на государственную экспертизу в соответствии с ГрадК РФ.

Как и в случае с ТЭС в целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются особые территории: санитарно-защитная зона и зона наблюдения.

Размеры санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения вокруг радиационного объекта устанавливаются с учетом уровней внешнего облучения, а также величины и площади возможного распространения радиоактивных выбросов и сбросов. Размеры санитарно-защитной зоны (полосы отчуждения) вдоль трассы трубопровода для удаления жидких радиоактивных отходов устанавливаются в зависимости от активности последних, рельефа местности, характера грунтов, глубины заложения трубопровода, уровня напора в ней и должны быть не менее 20 м в каждую сторону от трубопровода.

В санитарно-защитной зоне радиационных объектов запрещается постоянное или временное проживание, размещение детских учреждений, больниц, санаториев и других оздоровительных учреждений, а также промышленных и подсобных сооружений, не относящихся к этому объекту. Территория санитарно-защитной зоны должна быть благоустроена и озеленена. Использование земель санитарно-защитной зоны для сельскохозяйственных целей возможно только с разрешения органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. В этом случае вся вырабатываемая продукция подлежит санитарно-эпидемиологической оценке и радиационному контролю. В зоне наблюдения, включающей в себя санитарно-защитную зону, органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Проектная документация объектов атомной энергии подлежит государственной экспертизе, которая проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проектной документации, или подведомственным ему государственным учреждением. Предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий. Срок проведения государственной экспертизы проектной документации определяется сложностью объекта капитального строительства, но не должен превышать три месяца. Результатом государственной экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий.

6. В состав проектной документации размещения ядерных установок среди прочих, в обязательном порядке включается перечень мероприятий по охране окружающей среды, перечень мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также документы по оценке радиационного воздействия ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения на окружающую среду.

В п. 6 комментируемой статьи в качестве обязательного элемента проектной документации названы решения, обеспечивающие безопасный вывод из эксплуатации ядерных установок. Работы по выводу из эксплуатации должны выполняться собственным персоналом после специальной подготовки и (или) персоналом других организаций, специализирующихся на проведении таких работ. В необходимых случаях подготовка персонала должна проводиться на тренажерах и макетах, максимально имитирующих основные условия предстоящих работ. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 4 февраля 2003 г. N 6 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.07-03 "Гигиенические требования к проектированию предприятий и установок атомной промышленности" определены правила вывода радиационного объекта. Согласно указанным Правилам решение о продлении срока эксплуатации или выводе радиационного объекта (источника излучения) из эксплуатации, а также выбор его варианта принимаются после комплексного обследования радиационного и технического состояния технологических систем и оборудования, строительных конструкций и прилегающей территории объекта.

В проекте вывода радиационного объекта из эксплуатации должны быть предусмотрены мероприятия по обеспечению безопасности на различных этапах вывода его из эксплуатации: остановке, консервации, демонтаже, перепрофилировании, ликвидации или захоронении, а также при проведении ремонтных работ. Проект вывода из эксплуатации радиационного объекта должен содержать: подготовку необходимого оборудования для проведения демонтажных работ; методы и средства дезактивации демонтируемого оборудования; порядок утилизации радиоактивных отходов. При выводе радиационного объекта из эксплуатации следует оценить ожидаемые индивидуальные и коллективные дозы облучения персонала и населения.

Работы по выводу радиационных объектов из эксплуатации должны выполняться специально подготовленным персоналом объекта или персоналом других организаций, имеющих соответствующую лицензию. В необходимых случаях подготовка персонала должна проводиться на макетах и тренажерах, имитирующих основные операции предстоящих работ.

Вопрос о возможном продлении срока эксплуатации источников излучения должен решаться комиссией в составе представителей организации, использующей источник излучения, и органов государственного надзора за радиационной безопасностью, а при необходимости и представителей предприятия-изготовителя. В заключении комиссией определяются возможность, условия и срок дальнейшего использования источника излучения.

Статья 41. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники

1. Вооруженные Силы РФ являются одним из крупных природопользователей. По официальным данным, за Министерством обороны закреплено около 14 млн. гектаров земель,[\*(54)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9954) относящихся к субкатегории земель обороны (входящей в состав категории земель промышленности иного специального назначения). Специфика военно-оборонной деятельности негативно сказывается не только на земельных ресурсах, но и иных природных объектах, таких как атмосферный воздух, водные объекты, леса и т.д. Из-за насыщенности Вооруженных Сил РФ радиотехническими средствами возникла проблема защиты населения от электромагнитных излучений.

В настоящее время особенно острой проблемой для Вооруженных Сил РФ является ликвидация и утилизация большого количества ядерного и химического оружия, вооружения и военной техники, осуществляемые по международным договорам и соглашениям. Сложность решения этих задач определяется отсутствием оптимальных технологий утилизации, которые учитывали бы в полной мере требования экологической безопасности.

Серьезным источником загрязнения окружающей среды является ракетно-космическая деятельность Вооруженных Сил. За многие годы эксплуатации полигонов в ряде районов РФ образовались очаги загрязнения от падения отделяющихся частей ракет с остатками компонентов жидкого ракетного топлива. Остается сложной радиационно-экологическая ситуация в районах базирования Северного и Тихоокеанского флотов и в морях, омывающих северное и дальневосточное побережье страны, в результате деятельности атомного флота и эксплуатации ядерных реакторов, сброса и захоронения радиоактивных отходов в море. На береговых технических базах ВМФ скопилось большое количество отработанного ядерного топлива, твердых и жидких радиоактивных отходов, подводных лодок и надводных кораблей с ядерными и энергетическими установками, выведенными из боевого состава флота.

Серьезную проблему представляет состояние очистных сооружений бытовых отходов в военных гарнизонах. Очистку проходят примерно 28 млн куб. м сточных вод, сбрасываемых объектами Министерства обороны. Плановые задания по вводу в эксплуатацию очистных сооружений в гарнизонах из года в год не выполняются. Несмотря на некоторое сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, около 80% котельных, находящихся на балансе воинских частей, не оснащены природоохранными устройствами и выбрасывают без очистки в атмосферный воздух более 135 тыс. т вредных веществ. Обеспеченность воинских частей комплексами очистных сооружений составляет 77% от требуемого количества, при этом 68% имеющихся комплексов очистных сооружений требуют капитального ремонта и реконструкции. В связи с этим проблема размещения твердых бытовых отходов на несанкционированных свалках по-прежнему актуальна: требуют утилизации 360-400 тыс. т твердых бытовых отходов.[\*(55)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9955)

Это обусловливает необходимость особого внимания за соблюдением экологического законодательства при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники. В связи с этим в 1992 году в составе Министерства обороны РФ было создано Управление экологии и специальных средств защиты. В 1992-1995 годах на уровне Совета Безопасности, Правительства РФ и Министерства обороны РФ, был принят ряд решений в этой области, что, по существу, явилось первым шагом в создании новой системы обеспечения экологической безопасности Вооруженных Сил РФ. Для руководства обеспечением экологической безопасности повседневной деятельности войск (сил), их защитой от экологически вредных воздействий, охраной окружающей природной среды и рациональным использованием природных ресурсов создана Экологическая служба Вооруженных Сил Российской Федерации (приказ министра обороны Российской Федерации от 23 января 1998 г. N 46 "Об утверждении Положения об Экологической службе Вооруженных Сил Российской Федерации"). Подразделения этой службы входят в состав главных штабов видов Вооруженных Сил, главных и центральных управлений Министерства обороны, штабов военных округов, флотов (флотилий), объединений и полигонов. В соединениях и воинских частях решением специальных задач, связанных с обеспечением экологической безопасности, занимаются нештатные инспекторы по охране окружающей среды. Основным информационно-аналитическим центром в области экологической безопасности является Экологический центр Министерства обороны Российской Федерации. На него возложены задачи военно-научного, методического и информационного сопровождения работ в области военной экологии и обеспечения экологической безопасности деятельности Вооруженных Сил.

На данный момент действует более 100 приказов, которые устанавливают правовые основы обеспечения экологической безопасности деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации (например, приказ министра обороны Российской Федерации от 14 августа 1993 г. N 406, которым введено в действие Положение о порядке организации экологического контроля за охраной природной среды и рациональном использовании природных ресурсов в Вооруженных Силах Российской Федерации).

Комментируемый закон распространяет экологические требования, установленные для размещения строительства и эксплуатации предприятий и иных хозяйственных объектов, на всю военную деятельность, размещение, строительство и эксплуатацию военных и оборонных объектов. Например, в равной степени на военные учреждения (предприятия воинские части и т.п.) распространяется требование о возмещении вреда, причиненного окружающей среде от стационарной передвижной деятельности военных подразделений, военных оборонных объектов. Такой вред подлежит возмещению потерпевшим - предприятиям, организациям, гражданам в случае факта экологического правонарушения, так и при правомерном причинении вреда, если это предусмотрено законом. В частности подлежит возмещению правомерный вред причиненный военным ведомством во время проведения учений, маневров и иной деятельности военных формирований в мирное время.

Должностным лицам органов государственного экологического контроля предоставлено право в установленном порядке посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами.

Таким образом, по общему правилу объекты военного и оборонного назначения приравниваются к хозяйственным объектам гражданского назначения. Однако из общего правила есть исключения. Например, предварительное согласование мест строительства объектов военной деятельности подчиняется требованиям сохранения государственной тайны. Поэтому такие гарантии законности как участие общественности, проведение референдума и подобных мероприятий, в этом случае исключаются.

Ответственность за проведение мероприятий по предотвращению загрязнения окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в зоне деятельности воинской части несет командир этой части. Начальник штаба воинской части организует доведение до должностных лиц требований приказов, директив и других руководящих документов по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также осуществляет контроль за своевременным их исполнением. Заместитель командира части по тылу непосредственно организует работу по охране окружающей среды и проведению природоохранных мероприятий.

В п. 324 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495) установлено, что основными мероприятиями по охране окружающей среды от угроз, возникающих в ходе повседневной деятельности полка (подразделения), и рациональному природопользованию являются:

- изучение федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации об охране окружающей среды, экологическая подготовка и воспитание личного состава;

- предупреждение загрязнения окружающей среды в районе дислокации и в других местах выполнения мероприятий повседневной деятельности полка (подразделения);

- восстановление окружающей среды, загрязненной при выполнении мероприятий повседневной деятельности полка (подразделения), а также в случае аварий;

- рациональное природопользование (внедрение ресурсосберегающих, безотходных и малоотходных технологий, рекультивация земель, рациональное использование водных ресурсов и т.д.).

При разработке и выполнении указанных мероприятий учитываются требования законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, которые необходимо соблюдать при размещении, строительстве и эксплуатации гражданских объектов, в полной мере распространяются на военные объекты, вооружение и военную технику, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению таких требований.

Начальники служб (командиры подразделений) отвечают за состояние природоохранной деятельности в подчиненных службах (подразделениях), экологическое воспитание и обучение личного состава. Каждый военнослужащий при повседневной деятельности обязан беречь природу и охранять ее богатства. Он должен знать основные источники загрязнения, имеющиеся в воинской части (военной организации), выполнять мероприятия по предотвращению загрязнения окружающей среды. Все документы по вопросам охраны природы и рационального природопользования в воинской части подшиваются в отдельное дело (папку), которое называется "Материалы по вопросам охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов". В число этих документов входят: экологический паспорт воинской части (гарнизона), согласованный с территориальными природоохранными органами, или лимиты предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ в атмосферу и в водные объекты, а также накоплений твердых отходов; документы на право земле- и водопользования и др.

2. Содержание п. 2 комментируемой статьи сводится к тому, что в случае возникновения чрезвычайной ситуации возможно нарушение требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники. Под чрезвычайной ситуацией понимают обстановку на определенной территории, сложившейся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" определено, что в случае возникновения такой ситуации активизируется деятельность функциональной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, которая создана и действует под руководством Министерства обороны России.

Статья 42. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения

1. Комментируемая статья упоминает ряд терминов, нуждающихся в смысловом уточнении - "объект сельскохозяйственного назначения" и "сельскохозяйственные организации". Следует отметить, что они упоминаются и в других законах, однако законодательного толкования не получили. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" раскрывает понятие сельскохозяйственный товаропроизводитель, которое мы можем использовать как синоним сельскохозяйственных организаций. Так, сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в общем доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей доля от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов в течение календарного года. Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также:

- граждане, ведущие личное подсобное хозяйство (см. Федеральный закон от 7 июля 2003 года N 112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве");

- сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие (в том числе кредитные), снабженческие, заготовительные) (см. подробнее: Федеральный закон от 8 декабря 1995 года N 193-ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации");

- крестьянские (фермерские) хозяйства (см. Федеральный закон от 11 июня 2003 года N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве").

Исходя из смысла данного определения под объектами сельскохозяйственного назначения можно понимать комплекс зданий, строений сооружений, инвентарь, в том числе биологические объекты (животные, растения, птицы и т.д.), предназначенные для выращивания, производства и переработки соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказания соответствующих услуг, размещение, эксплуатация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Конкретные мероприятия, которые необходимо проводить, сосредоточены в ряде федеральных законов и иных нормативных актов. Так, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" содержит императивные нормы, касающиеся собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Данные лица имеют право проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные и противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а в отдельных случаях это входит в круг их обязанностей. Они также обязаны соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения таких мероприятий.

Санитарные правила СП 3.1.084-96. Ветеринарные правила ВП 13.3.4.1100-96 "Профилактика и борьба с заразными болезнями, общими для человека и животных. Общие положения" (утв. Департаментом ветеринарии Минсельхозпрода РФ и Госкомсанэпиднадзором РФ 31 мая, 18 июня 1996 г.) предусматривают отдельные правила по планировке, строительству, реконструкции, модернизации животноводческих комплексов, птицефабрик, мясокомбинатов, других предприятий по производству, переработке и хранению продуктов животноводства, крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств граждан. Так, обязательно при проведении каких-либо мероприятий с объектами сельскохозяйственного назначения должно быть предусмотрено создание наиболее благоприятных условий для содержания животных, производства продуктов животноводства и предупреждения загрязнения окружающей среды производственными отходами и возбудителями заразных болезней человека и животных.

Предоставление земельного участка для строительства, утверждение документации на строительство, реконструкцию, модернизацию и ввод в эксплуатацию объектов сельскохозяйственного назначения допускаются только при наличии заключения органов или учреждений Государственного санитарно-эпидемиологического надзора РФ и Государственного ветеринарного надзора РФ о соответствии проектной документации действующим санитарным и ветеринарным нормам и правилам. Предприятия, организации и граждане, ответственные за выполнение работ по проектированию и строительству объектов, зданий и сооружений сельскохозяйственного назначения, в случае нарушения санитарных и ветеринарных правил или невозможности их выполнения обязаны приостановить либо полностью прекратить проведение этих работ и их финансирование по постановлению главного государственного санитарного врача или его заместителя, главного государственного ветеринарного инспектора или его заместителя.

2. Нормативное регулирование порядка размещения объектов сельскохозяйственного назначения осуществляется на основании ОСН-АПК 2.10.14.001-04 "Нормы по проектированию административных, бытовых зданий и помещений для животноводческих, звероводческих и птицеводческих предприятий и других объектов сельскохозяйственного назначения", утв. Минсельхозом РФ 10.11.2004, а также СНиП II-97-76 "Строительные нормы и правила. Часть II. Нормы проектирования. Глава 97. Генпланы сельхозпредприятий", утв. Постановлением Госстроя СССР от 21 декабря 1976 г. N 219. Сельскохозяйственные предприятия, выделяющие в атмосферу значительное количество дыма, пыли или неприятных запахов, не допускается располагать в замкнутых долинах, котловинах, у подножья гор и на других территориях, не обеспеченных естественным проветриванием.

Сельскохозяйственные предприятия, здания и сооружения с технологическими процессами, являющимися источниками выделения в окружающую среду производственных вредностей, должны отделяться санитарно-защитными зонами от жилых и общественных зданий. Размеры санитарно-защитных зон надлежит принимать по санитарным нормам проектирования промышленных предприятий. В санитарно-защитной зоне не допускается размещать: жилую застройку, включая отдельные жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны отдыха, территории курортов, санаториев и домов отдыха, территорий садоводческих товариществ и коттеджной застройки, коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, а также других территорий с нормируемыми показателями качества среды обитания; спортивные сооружения, детские площадки, образовательные и детские учреждения, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования. При этом территория санитарно-защитных зон из землепользования не изымается и должна быть максимально использована для нужд сельского хозяйства. В санитарно-защитных зонах допускается размещать склады (хранилища) зерна, фруктов, овощей и картофеля, питомники растений, а также здания и сооружения, указанные в санитарных нормах проектирования промышленных предприятий.

Согласно п. 2.8 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. N 74 "О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" размер санитарного разрыва от населенного пункта до сельскохозяйственных полей, обрабатываемых пестицидами и агрохимикатами авиационным способом, должен составлять не менее 2000 м. Данным постановлением также определены пределы ССЗ для сельскохозяйственных организаций в зависимости от вида деятельности, который она осуществляет. Так, санитарно-защитная зона 1000 м. устанавливается для: промышленных объекты по содержанию и убою скота; мясокомбинатов и мясохладобойн, включая базы предубойного содержания скота в пределах до трехсуточного запаса скотсырья.

Класс II - санитарно-защитная зона 500 м устанавливается для производства по вытапливанию жира из морских животных, свеклосахарных производств и т.д. Класс III - санитарно-защитная зона 300 м. устанавливается применительно к объектам по добыче промысловых рыб, бойни мелких животных и птиц, а также скотоубойных объектов мощностью 50-500 тонн в сутки; мельниц производительность более 2 т/час, крупорушки, зернообдирочных предприятий и комбикормовых заводов, и т.п. Класс IV - санитарно-защитная зона 100 м соответствует элеваторам, мельницам производительностью от 0,5 до 2 т/час. Класс V - санитарно-защитная зона 50 м.- овоще- и фруктохранилищам, производствам по переработке и хранению фруктов и овощей (сушке, засолке, маринованию и квашению). На границе санитарно-защитных зон шириной более 100 м со стороны селитебной зоны должна предусматриваться полоса древесно-кустарниковых насаждений шириной не менее 30 м; при ширине зоны от 50 до 100 м - полоса шириной не менее 10 м.

Статья 43. Требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений

Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве осуществляется по нескольким направлениям, одним из которых является установление обязанности сельских товаропроизводителей по соблюдению природоохранных требований при осуществлении деятельности в сфере мелиорации земель. Основная цель осуществления мелиорации земель заключается в повышении продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечении гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создании необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формировании рациональной структуры земельных угодий.

Мелиорация земель - это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, химических, противоэрозионных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий, под которыми понимается проектирование, строительство, эксплуатация и реконструкция мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ. В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация. Мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Мелиорированные земли подлежат учету в государственном земельном кадастре.

Обеспечение упомянутых в комментируемой статье экологических требований в сфере мелиорации земель обеспечивается посредством возложения на хозяйствующих субъектов следующих обязанностей:

Во-первых, мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения подлежат паспортизации (ст. 20 Закона о мелиорации). При проведении паспортизации на мелиоративную систему и на каждое гидротехническое сооружение, входящее или не входящее в мелиоративную систему, составляется паспорт, в котором содержатся сведения о технических характеристиках и состоянии соответственно мелиоративной системы и гидротехнического сооружения.

Под гидротехническим сооружением понимаются плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов. Гидротехнические сооружения вносятся в Российский регистр гидротехнических сооружений.

Во-вторых, проектная документация мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений подлежит государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (ст. 23 Закона о мелиорации земель).

В-третьих, на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления либо консервации собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация составляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Декларация безопасности гидротехнического сооружения является основным документом, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения критериям безопасности. Содержание декларации безопасности гидротехнического сооружения и порядок ее разработки устанавливает Правительство Российской Федерации с учетом специфики гидротехнического сооружения.

Собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация представляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения в орган надзора за безопасностью гидротехнических сооружений. Поступление в указанный орган декларации безопасности гидротехнического сооружения, разрабатываемой в составе проектной документации, прошедшей государственную экспертизу в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, либо утверждение таким органом декларации безопасности гидротехнического сооружения, составляемой на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации, является основанием для внесения гидротехнического сооружения в Регистр и получения разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации гидротехнического сооружения либо на его восстановление или консервацию (ст. 10 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).

В-четвертых, граждане и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и защитные лесные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном (надлежащем) состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения. Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, а также правила содержания защитных лесных насаждений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами (ст. 29 Закона о мелиорации земель).

В-пятых, строительство на мелиорируемых (мелиорированных) землях объектов и проведение других работ, не предназначенных для мелиорации земель, не должны ухудшать водного, воздушного и питательного режимов почв на мелиорируемых (мелиорированных) землях, а также препятствовать эксплуатации мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений. Любая деятельность на мелиорируемых (мелиорированных) землях должна осуществляться в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию. Сооружение и эксплуатация линий связи, электропередач, трубопроводов, дорог и других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях должны осуществляться по согласованию с организациями, уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, а также соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ (ст. 30 Закона о мелиорации земель).

В-шестых, собственник гидротехнического сооружения и эксплуатирующая организация обязаны:

- соблюдать нормы и правила безопасности гидротехнических сооружений при их строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации;

- обеспечивать контроль (мониторинг) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий и на основании полученных данных осуществлять оценку безопасности гидротехнического сооружения, в том числе регулярную оценку безопасности гидротехнического сооружения и анализ причин ее снижения с учетом работы гидротехнического сооружения в каскаде, вредных природных и техногенных воздействий, результатов хозяйственной и иной деятельности, в том числе деятельности, связанной со строительством и с эксплуатацией объектов на водных объектах и на прилегающих к ним территориях ниже и выше гидротехнического сооружения;

- обеспечивать разработку и своевременное уточнение критериев безопасности гидротехнического сооружения;

- развивать системы контроля за состоянием гидротехнического сооружения;

- систематически анализировать причины снижения безопасности гидротехнического сооружения и своевременно осуществлять разработку и реализацию мер по обеспечению технически исправного состояния гидротехнического сооружения и его безопасности, а также по предотвращению аварии гидротехнического сооружения;

- обеспечивать проведение регулярных обследований гидротехнического сооружения и т.д. (ст. 9 Закона о безопасности гидротехнических сооружений). Указанный перечень обязанностей не носит исчерпывающего характера. Наряду с комментируемым и вышеупомянутыми законами, вопросы охраны земель при осуществлении мелиоративных работ регламентируются главой II ЗК РФ и некоторыми иными нормативно-правовыми актами.

Статья 44. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений

1. В комментируемой статье используется термин "городские и сельские поселения". Ранее ЗК РФ употреблял термин "поселения" в значении "населенные пункты". В свою очередь, Закон о местном самоуправлении под "городскими и сельскими поселениями" понимал разновидность муниципальных образований. Таким образом, часто возникала путаница, поскольку в каждом конкретном случае было не понятно, идет ли речь о "поселении" как муниципальном образовании или населенном пункте. Внесение изменений в ЗК РФ (декабрь 2006 г.) эти противоречия устранило: теперь в земельном фонде есть категория "земли населенных пунктов"; соответственно "поселения" - это только разновидность муниципальных образований. В комментируемой статье термин "поселения" понимается в смысле "населенные пункты". Именно в этом смысле далее мы и будем раскрывать содержание комментируемой статьи. Охрана окружающей среды в городских и сельских населенных пунктах ведется по нескольким направлениям, приоритетность и содержание которых в конкретном городе зависит от состояния окружающей среды на его территории, экономической ситуации, а также уровня эколого-правовой культуры соответствующих должностных лиц.

Первым направлением является комплексная охрана экологических систем населенных пунктов (естественных, трансформированных, модифицированных) градостроительно-правовыми средствами. Выделение данного направления обусловлено тем, что совокупные выбросы и сбросы в окружающую среду городских хозяйствующих субъектов, размещение в городах бытовых и производственных отходов, загрязнение городских природных ресурсов приводят к совокупному негативному эффекту. Определенные виды вредного воздействия, будучи по отдельности малоопасными для окружающей среды, соединяясь с другими, образуют экологически опасные вещества.

Этим и объясняется необходимость охраны не только отдельных частей территории населенного пункта или соблюдение экологических требований в ходе ведения хозяйственной деятельности, но и разработка мер по комплексной охране территории всего населенного пункта с учетом совокупного антропогенного воздействия на городские экосистемы. Наиболее эффективным способом избежать таких экологических проблем является надлежащее градостроительное планирование застройки населенных пунктов, экологически безопасное размещение опасных производств.

В качестве второго направления природоохранных мероприятий в городах следует рассматривать обеспечение соблюдения требований по охране окружающей среды в ходе осуществления повседневной хозяйственной деятельности человека - размещения отходов, строительства, реконструкции жилой и промышленной застройки, эксплуатации промышленных объектов и т.д. Соответствующие требования содержатся большей частью в санитарных правилах (СанПиНах), на смену которым придут технические регламенты.

Третьим направлением охраны окружающей среды населенных пунктов является охрана городских природных ресурсов - земель (почв), вод, недр, атмосферного воздуха, животного мира, зеленых насаждений (включая городские леса). Необходимость данного направления представляется очевидным, поскольку расположенные на территории любого населенного пункта все виды природных объектов тесно взаимосвязаны друг с другом. Ухудшение качества одного из них неизбежно влечет определенные последствия для состояния всех остальных элементов экологической системы. Поэтому в законодательстве предусматривается ряд мер, направленных на охрану отдельных видов природных объектов, имеющих определенную специфику в рамках общей задачи обеспечения благоприятного качества окружающей среды.

2. Необходимо различать экологические требования при планировании, размещении, эксплуатации отдельно взятых объектов и осуществлении планирования и застройки территории всего муниципального образования в целом. Последняя задача осуществляется посредством особых градостроительно-правовых способов и средств. Наличие плановой градостроительной документации по развитию территорий является неотъемлемым шагом к обеспечению устойчивого развития городских и сельских населенных пунктов России. Под устойчивым развитием территорий понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений людей.

Решение данной задачи обусловлено закреплением в ГрадК РФ новых форм градостроительного планирования. Согласно п. 1 ст. 9 ГрадК РФ территориальное планирование направлено на определение в его документах назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Документы территориального планирования подразделяются на: 1) документы территориального планирования Российской Федерации; 2) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации; 3) документы территориального планирования муниципальных образований.

На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проектов схем территориального планирования Российской Федерации отображается информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования, включая карты (схемы) границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения, последствия размещения которых могут привести к негативным изменениям качества окружающей среды, карты (схемы) границ зон экологического риска и возможного загрязнения окружающей среды вследствие аварий на потенциально опасных производственных объектах и объектах транспортной инфраструктуры. Кроме того, в документах территориального планирования фиксируются существующие и планируемые границы земель водного и лесного фонда, особо охраняемых природных территорий и иных категорий земель, что имеет важное значение и для организации охраны соответствующих природных объектов и комплексов.

Подготовка проектов схем территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов, с учетом федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц (ч. 3 ст. 11 ГрадК РФ).

Федеральный и региональный уровень градостроительного планирования определяет стратегию развития соответствующих территорий (Российской Федерации в целом или субъекта РФ), в то время как уровень непосредственного учета экологического фактора в населенных пунктах определяется в градостроительной документации органов местного самоуправления, включая генеральные планы городских округов и поселений. Подготовка проекта генерального плана осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов, с учетом комплексных программ развития муниципальных образований, положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации и ее субъектов, схемах территориального планирования муниципальных районов (при подготовке генерального плана поселения), региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также с учетом предложений заинтересованных лиц. Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории).

Реализация генерального плана происходит по плану, в котором должно содержаться решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки, а также сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов.

Правила землепользования и застройки (далее - Правила застройки) - документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В нем устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений. Одной из главных целей разработки Правил застройки является создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия. Они включают в себя карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

В результате градостроительного зонирования в границах муниципального образования выделяются жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и другие. Для каждой такой зоны устанавливается градостроительный регламент, то есть определяются виды разрешенного использования земельных участков, а также всего, что находится под и над их поверхностью и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Например, в жилых зонах градостроительный регламент допускает размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду (ч. 3 ст. 35 ГрадК РФ). Следовательно, строительство промышленного объекта посреди жилой застройки категорически запрещено градостроительным законодательством. Более того, если земельные участки и находящиеся на них объекты капитального строительства не соответствуют требованиям градостроительного регламента в части видов разрешенного использования, размеров или иных параметров, и этим представляют опасность для жизни и здоровья человека и окружающей среды, то на их использование может быть наложен запрет.

Необходимость осуществления вышеуказанных сложных процедур обусловлена особым местом категории земель населенных пунктов в структуре земельного фонда России. В отличие от земель сельскохозяйственного назначения, основное целевое назначение которых заключается в производстве сельскохозяйственной продукции, земли населенных пунктов используются в первую очередь как пространственный базис для размещения промышленных предприятий, жилых, общественно-деловых и культовых построек, удовлетворения иных нужд населения. Соответственно и ценность их зависит не от плодородия почв, а от месторасположения земельного участка, его рельефа, грунта, коммуникаций, экологической ситуации, ограничений и параметров застройки и т.д. Для регулирования застройки населенных пунктов в публичных интересах и сконструированы эти нормы и правила.

3. Отдельным направлением охраны окружающей среды населенных пунктов является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, то есть такого состояния здоровья населения, среды обитания людей, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Значение данного направления обусловлено огромной концентрацией населения на локальных городских территориях и связанной с этим обстоятельством концентрацией негативных факторов воздействия на окружающую среду продуктов человеческой жизнедеятельности.

Правовое обеспечение санитарного режима в городских и сельских населенных пунктах включает следующие меры:

а) если проживание населения и осуществление хозяйственной и иной деятельности на территориях, загрязненных физическими, химическими, биологическими и иными веществами, вредными микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций, создают угрозу здоровью человека, такие территории подлежат консервации и специальной обработке в порядке, установленном экологическим законодательством Российской Федерации. В зависимости от степени загрязнения и способа оздоровления указанных территорий может быть введен особый режим их использования (например, признание территории населенного пункта зоной экологического бедствия).

б) в целях обеспечения благоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки на территории населенных пунктов, исключающей негативное воздействие различных видов загрязнения на состояние здоровья и условий проживания населения, предусматривается государственная регистрация потенциально опасных для человека химических, биологических веществ и отдельных видов продукции, а также государственная регистрация потенциально опасных для человека веществ, наличие которой является обязательным условием допуска такой продукции к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию).

в) Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения предусматривает санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам (ст. 18), расположенным в границах городских и сельских населенных пунктов, которые не должны являться источниками химических, биологических и иных факторов вредного воздействия на человека. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде различных вредных веществ и микроорганизмов устанавливаются санитарными правилами. Для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы ПДС химических, биологических и иных веществ и микроорганизмов в водные объекты.

г) в целях недопущения биологического загрязнения территорий осуществляется нормирование качества атмосферного воздуха городских и сельских населенных пунктов. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека атмосферного воздуха в городских и сельских населенных пунктах, на территориях промышленных предприятий, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, в том числе предельно допустимые концентрации (уровни) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами.

д) защита населения от различных видов загрязнений осуществляется посредством установления санитарно-эпидемиологических требований к почвам, содержанию территорий городских и сельских населенных пунктов, промышленных площадок. Данное направление означает, что в почвах городских и сельских населенных пунктов содержание потенциально опасных для человека химических и иных вредных веществ, биологических и микробиологических организмов не должно превышать предельно допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами.

Порядок и условия содержания территорий городских и сельских населенных пунктов устанавливается органами местного самоуправления при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии указанного порядка и условий санитарным правилам. Данные требования применяются и к размещению отходов производства и потребления в границах земель городских и сельских населенных пунктов.

4. В границах городского или сельского населенного пункта находятся различные природные объекты, в разной степени приспособленные человеком для своих потребностей. Однако вне зависимости от своего состояния они образуют экосистему населенного пункта, являющуюся составной частью экологической системы Российской Федерации в целом.

На территории населенных пунктов вопросы использования и охраны отдельных природных объектов обладают определенной спецификой, обусловленной потребностями обеспечения нормального функционирования городских и сельских населенных пунктов.

Одним из главных факторов оздоровления экологической обстановки на территории городов и других населенных пунктов является наличие на их территории системы озелененных территорий. Их роль в поддержании благоприятного качества окружающей среды населенных пунктов по-своему уникальна, поскольку они выполняют роль зеленых фильтров в очищении городского воздуха от копоти, пыли, газа, дыма, выбрасываемых в воздух промышленными предприятиями и автомобильным транспортом, обогащают воздух кислородом, служат одним из средств борьбы с шумом, оказывают положительное влияние на климат, защищают источники водоснабжения от загрязнения и служат местом организованного отдыха населения.

Наличие таких территорий позволяет снизить на 40-50% влияние негативных экологических факторов, воздействующих на городских жителей. Особенно велика их роль в нейтрализации вредных выбросов автотранспорта. Весь санитарно-гигиенический и ландшафтно-рекреационный потенциал озелененных территорий раскрывается в полной мере только при сочетании различных категорий и типов зеленых насаждений, образующих единую систему в пределах городских и пригородных территорий.

Зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов - это совокупность городских лесов и зеленых зон, расположенных в границах населенного пункта и выполняющих экологические, оздоровительные, рекреационные, эстетические и иные функции в целях смягчения неблагоприятного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду населенных пунктов и поддержание там экологического баланса.

Городские леса - это совокупность зеленых насаждений (деревьев и кустарников) в границах категории земель населенных пунктов, для которых предусмотрен ряд особенностей использования и охраны, обусловленных необходимостью сохранения ландшафтов, растительного и животного мира, окружающей среды населенных пунктов, улучшения микроклимата, организации отдыха и спорта населения, защиты территории от ветровой и водной эрозии. Под зелеными зонами следует понимать часть территории городского или сельского населенного пункта (бульвары, парки, скверы и т.д.), занятую совокупностью зеленых насаждений, включая древесно-кустарниковые, травянистые и цветочные растения естественного и искусственного происхождения. Городские леса и зеленые зоны подлежат особой охране в силу ст. 102 ЛК РФ, относящей их к разновидностям лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (разновидности защитных лесов).

К зеленому фонду населенных пунктов по своим экологическим функциям тесно примыкают находящиеся за пределами границ населенных пунктов пригородные зоны, в составе которых также могут выделяться зеленые зоны, выполняющие санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. Например, в зеленых зонах Волгограда, Камышина, Котельниково, Калача создано около 7 тысяч гектаров искусственных насаждений.

Земли пригородных зеленых зон могут быть отнесены к землям рекреационного назначения - разновидности земель особо охраняемых территорий. В этом случае в их границах запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, в том числе: использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; ведение охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; разработка месторождений полезных ископаемых; размещение объектов капитального строительства, за исключением лесных троп, гидротехнических сооружений (ст. 105 ЛК РФ).

Вместе с тем, допускается использование земельных участков из состава земель промышленности и иного специального назначения, на которых расположены зеленые зоны, в целях строительства, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также по решению Правительства РФ в целях строительства, реконструкции и эксплуатации аэродромов (ст. 86 ЗК РФ).

Территории, на которых расположен зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов, могут располагаться в границах рекреационных зон либо в составе иных территориальных зон, выделяемых в соответствии с требованиями ГрадК РФ. Территориальная зона - это часть территории муниципального образования, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков, а ее границы определены при зонировании земель в соответствии с земельным, экологическим, градостроительным, лесным, водным и иным законодательством.

Исчерпывающего перечня территориальных зон ГрадК РФ не содержит. Правилами застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков. Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Одной из таких зон является рекреационная зона. В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

По функциональному назначению зеленые насаждения, образующие зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов, располагаются на трех видах территорий: территориях общего пользования (скверы, бульвары, городские леса и т.д.); территориях ограниченного пользования (в пределах жилой, промышленной и иной застройки, включая древесно-кустарниковую растительность садовых, огородных и дачных участков; территориях, особо ценные в культурном отношении); территориях специального назначения (санитарно-защитные, охранные зоны). Особое место среди них занимают зеленые насаждения особо охраняемых природных территорий населенных пунктов, например, произрастающие в дендрологических парках и ботанических садах. Такая территория получает особый эколого-правовой статус.

Охрана зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие системы зеленых насаждений, необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Такие мероприятия могут состоять в возложении обязанностей на граждан и юридических лиц, а также в осуществлении мероприятий по охране зеленого фонда органами государственной власти и местного самоуправления.

В числе таких мероприятий можно выделить запрет строительства и расширения действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения, осуществление экологического контроля за правильной обрезкой деревьев, недопущением использования соли для очистки улиц от снега муниципальными органами ЖКХ и т.д.

Статья 45. Требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств

1. Во многих городах на долю автотранспорта приходится 70 и более процентов от общего количества выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Являясь крупнейшим потребителем природного топлива, автотранспорт существенно влияет на увеличение концентрации в атмосфере углекислого газа и, тем самым, на процесс глобального потепления климата в мире.

В то же время быстрый процесс развития автомобилизации сопровождается целым рядом острых социальных проблем. Наблюдаемая мировая тенденция увеличения количества автомобилей создает трудности в борьбе против загрязнения атмосферы, почвы, водоемов, уменьшения уровня шума, обеспечения безопасности движения в городах. Требования, устанавливаемые комментируемой статьей, относятся к категории специальных, заключающихся в дополнительных по сравнению с общими правилами условиях осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности.

В соответствии со ст. 17 Закона об охране атмосферного воздуха, производство и эксплуатация транспортных или иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов, запрещается. Комментируемая статья и положения воздухоохранного законодательства, по сути, содержат два вида требований, касающихся автомобильных и иных транспортных средств: требования к их производству и требования к эксплуатации.

В первом случае государство на законодательном уровне утверждает правила, применяемые при производстве автомобилей, в том числе, к установлению на автомобильной технике двигателей внутреннего сгорания. В соответствии с положением специального технического регламента "О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой на территории Российской Федерации", утв. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. N 609, все автомобили подразделяются на экологические классы, к которым применяются технические требования еще на этапе их производства. Экологический класс представляет собой классификационный код, характеризующий автомобильную технику в зависимости от уровня выбросов. Данный технический регламент был принят во исполнение Правил Европейской экономической комиссии ООН, в том числе: N 24 "Единообразные предписания, касающиеся: официального утверждения двигателей с воспламенением от сжатия в отношении выброса видимых загрязняющих веществ; автотранспортных средств, в отношении установки на них двигателей с воспламенением от сжатия, официально утвержденных по типу конструкции; автотранспортных средств с двигателем с воспламенением от сжатия в отношении выброса видимых загрязняющих веществ; измерения полезной мощности двигателей с воспламенением от сжатия", N 49 "Единообразные предписания, касающиеся официального утверждения двигателей с воспламенением от сжатия и двигателей, работающих на природном газе, а также двигателей с принудительным зажиганием, работающих на сжиженном нефтяном газе, и транспортных средств, оснащенных двигателями с воспламенением от сжатия, двигателями, работающими на природном газе, и двигателями с принудительным зажиганием, работающими на сжиженном нефтяном газе, в отношении выделяемых ими загрязняющих веществ", N 83 "Единообразные предписания, касающиеся официального утверждения транспортных средств в отношении выброса загрязняющих веществ в зависимости от топлива, необходимого для двигателей", N 96 "Единообразные предписания, касающиеся официального утверждения двигателей с воспламенением от сжатия для установки на сельскохозяйственных тракторах и внедорожной технике в отношении выброса загрязняющих веществ этими двигателями".

Политика Российской Федерации в настоящее время направлена на то, чтобы обязать автопроизводителей прекратить производство автомобилей с "морально устаревшим" карбюраторным двигателем, который не соответствует мировым требованиям и перейти к европейским стандартам "Евро". Так, с момента вступления технического регламента в силу произведенные автомобили на территории Российской Федерации должны были соответствовать экологическому классу 2 ("Евро-2"), данное правило распространялась и на автомобильную технику, ввозимую из других стран. С 1 января 2008 г. все выпускаемые в обращение в России автомобили должны соответствовать экологическому классу не ниже "Евро-3", которые на треть жестче стандартов "Евро-2". Указанные требования не распространяются на транспортные средства (безотносительно страны их изготовления), находившиеся в эксплуатации на территории Российской Федерации до момента вступления в силу технического регламента.

В соответствии с п. 2 ст. 30 Закона об охране атмосферного воздуха, как производители, так и лица, эксплуатирующие транспортные и иных передвижные средства и установки должны обеспечивать для таких средств и установок непревышение установленных технических нормативов выбросов.

Под техническим нормативом выброса понимается норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели (ст. 1 Закона об охране атмосферного воздуха). Применительно к автомобильной технике понятие технического норматива выброса конкретизировано положениями вышеуказанного технического регламента (п. 3), согласно которому технические нормативы выбросов представляют собой устанавливаемые в отношении автомобильной техники нормативы выбросов, которые отражают максимально допустимую массу выбросов в атмосферу в расчете на единицу произведенной автомобильной техникой работы или пробега.

Соответствие техническим нормативам выбросов содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах двигателей транспортных и иных передвижных средств и установок подтверждается сертификатами соответствия или декларациями о соответствии. Только при наличии таких сертификатов или деклараций разрешается производство и использование транспортных средств на территории Российской Федерации.

Подтверждение соответствия техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ осуществляется в соответствии с п. 10, 11 специального технического регламента и имеет особое значение при ввозе физическими лицами подержанных автомобилей на территорию России, так как проведение испытаний не требуется, достаточно документального подтверждения соответствия. При выпуске в обращение транспортных средств производителем или лицом, осуществляющим ввоз импортного автомобиля официально сообщается, к какому типу относится транспортное средство или двигатель в соответствии с правилами ЕЭК ООН.

В соответствии с положениями "Правил по проведению работ в системе сертификации механических транспортных средств и прицепов", утв. постановлением Госстандарта России от 1 апреля 1998 г. N 19, на новую автомобильную технику выдаются "одобрения типа" транспортного средства, которое не может быть оформлено без соответствия установленных техническим регламентом требований. В "одобрении типа" указывается в обязательном порядке экологический класс транспортного средства и другие сведения в соответствии с требованиями ЕЭК ООН. На бывшую в употреблении автомобильную технику выдаются сертификаты соответствия в порядке, установленном законодательством о техническом регулировании. Срок действия сертификатов ограничивается датой вступления в силу требований к следующему экологическому классу, но не превышает 4 лет. Таким образом, сертификаты, подтверждающие соответствие транспортных средств стандарту "Евро-3" на всю ввозимую в Россию и вновь производимую в нашей стране автомобильную технику прекращают свое действие в 2010 г. в связи с введением в действие требований к экологическому классу "Евро-4".

Сертификаты соответствия выдаются на основании документов, подтверждающих соответствие экологическим нормам транспортных средств на момент их изготовления. К таким документам могут относиться, например, европейское "одобрение типа" полнокомплектного транспортного средства, оформленное в стране, входящей в Европейский союз, сертификат соответствия на конкретный автомобиль, оформленный его изготовителем на основании европейского одобрения типа полнокомплектного транспортного средства, протоколы сертификационных испытаний автомобиля по измерению вредных выбросов, проведенных в соответствии с Правилами ЕЭК ООН.

Поскольку Правила ЕЭК ООН установлены только для транспортных средств, предназначенных для движения по дорогам общего пользования, технический регламент не действует в отношении транспортных средств, предназначенных к эксплуатации исключительно на территории аэропортов, автомобильной техники, эксплуатируемой в условиях бездорожья: карьерных самосвалов, тягачей высокой проходимости, а также в отношении моторных транспортных средств, предназначенных для игроков в гольф, снегоходов, квадроциклов, мотоколясок, гоночных автомобилей.

Действие технического регламента не распространяется на сельскохозяйственные и лесохозяйственные тракторы, двигатели, предназначенные для установки на такие транспортные средства.

Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. N 720 был утвержден технический регламент о безопасности колесных транспортных средств. Данный регламент вступит в силу по истечении 12 месяцев со дня его официального опубликования (дата опубликования документа - 23.09.2009 г.). Проанализировав содержание документа необходимо констатировать, что с сентября 2010 г. система сертификации автомобилей и порядок получения "одобрений типа" во многом изменится. Во-первых, расширится список транспортных средств, на которые распространяются требования регламента и "одобрения типа" должны будут получить мопеды и скутеры. Во-вторых, жестче станут требования и на ввоз механических транспортных средств - ввозить эту продукцию будет разрешено только официальным представителям компаний-производителей. Еще одним нововведением является запрет на установку выступающих вперед частей конструкции, крепящейся к бамперу (т.н. "кенгурятники"), исключением являются металлические решетки массой не более 0,5 кг для защиты фар.

Негативным моментом может служить пробел в регламенте относительно ввоза и эксплуатации автомобилей с ручным управлением (для инвалидов). По сути, регламент ставит крест на ввозе таких автомобилей из-за рубежа: в одном из пунктов четко прописано, что управление рабочей тормозной системой должно быть ножное - путем нажатия ноги человека на педаль. Таким образом, если в регламент не будут внесены соответствующие изменения, ввоз таких автомобилей будет невозможен, а эксплуатируемые на территории России машины с ручным управлением не пройдут техосмотр.

2. В ч. 2 комментируемой статьи содержатся правила охраны окружающей среды при эксплуатации транспортных средств юридическими и физическими лицами. В частности, за данными лицами закреплена обязанность по соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, по обезвреживанию загрязняющих веществ, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2002 г. N 83 "О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух", в целях соблюдения положений экологического законодательства проводятся регулярные проверки автотранспортных средств, тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин, маневренных, магистральных тепловозов, воздушных судов гражданской авиации, путевой техники, морских судов внутреннего плавания, судов смешанного плавания, спортивных и прогулочных судов, на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ. Такие проверки проводятся различными органами государственной власти в зависимости от вида транспортного средства.

Организация работ по проведению проверок автотранспортных средств осуществляется Министерством внутренних дел РФ и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Проверки этих видов техники осуществляются Министерством внутренних дел Российской Федерации во время их государственного технического осмотра, а тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин - органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации при осуществлении надзора за техническим состоянием и во время государственного технического осмотра этих видов техники.

Органами классификации морских и речных судов совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования проводятся проверки морских судов на соответствие техническим нормативам выбросов, судов смешанного плавания (река - море), судов внутреннего плавания, кроме спортивных судов, прогулочных судов пассажировместимостью более 12 человек независимо от мощности двигателя, самоходных судов с главными двигателями мощностью не менее 55 киловатт независимо от количества пассажиров на них. Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС РФ совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования осуществляются проверки судов с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или подвесными моторами независимо от мощности (кроме спортивных судов), водных мотоциклов (гидроциклов), эксплуатируемых во внутренних водах или используемых в целях мореплавания, а также прогулочных судов пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей, используемых для мореплавания.

Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования проводятся проверки на соответствие техническим нормативам выбросов спортивных судов.

Проверки маневровых, магистральных тепловозов и путевой техники организуются и проводятся Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, воздушных судов гражданской авиации - Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совместно с Росприроднадзором.

Если в ходе проведения регулярных проверок транспортных или иных передвижных средств на соответствие осуществляемых ими выбросов техническим нормативам выбросов, эксплуатация указанных средств запрещается в соответствии со ст. 17 Закона об охране атмосферного воздуха, п. 2 Положения об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 847.

Способствовать снижению выбросов загрязняющих веществ от автотранспорта могут мероприятия, проводимые на уровне муниципальных образований, чему имеются примеры в зарубежной практике.

Например, в Германии с 1 января 2008 г. в центральных районах некоторых городов начали действовать так называемые экологические зоны. Это районы города, закрытые для въезда автомобилей, не выполняющих нормы по ограничению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Подобные экологические зоны созданы в Кельне, Ганновере, Берлине. Так, в Кельне всего зарегистрировано 420 тыс. машин, из них 21 тыс., или около 5%, не выполняют норму по выбросам загрязняющих веществ. Владельцы этих автомобилей не смогут получить специальные наклейки для лобового стекла, без которых въезд в центр запрещен. При этом водители автомобилей без специальных наклеек, которые въехали в центр города, должны будут заплатить штраф в 40 евро[\*(56)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9956).

В Лондоне действует новая штрафная система для экологически грязного транспорта. В 2008 году на территории площадью свыше 1,5 тыс. квадратных километров были установлены камеры слежения, при помощи которых ведется наблюдение за автомобилями. Номерные знаки транспортных средств, которые выбрасывают большое количество загрязняющих веществ, фотографируются, а их владельцам рассылаются квитанции об уплате штрафа, который составляет 200 фунтов стерлингов (почти 400 долларов) за один день, проведенный в границах "чистой зоны".[\*(57)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9957)

2. За нарушение экологических требований при выпуске в эксплуатацию и эксплуатации механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума действующим законодательством предусмотрена административная ответственность (ст.ст. 8.22, 8.23 КоАП РФ).

По элементам составов административные правонарушения в сфере загрязнения окружающей среды автомобильным транспортом имеют много общих черт: они являются формальными, т.е. наступления вредных последствий для квалификации деяния как правонарушения не требуется, объектом правонарушений являются общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды, с субъективной стороны такие правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Основное отличие рассматриваемых правонарушений наблюдается в их объективной стороне: ст. 8.22 предусматривает ответственность за действия или бездействия должностных лиц, допускающих выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах или нормативов уровня шума, при этом совершение данного правонарушения возможно как при производстве таких транспортных средств, так и при выпуске судов, летательных аппаратов, автомобилей в рейс; правонарушения, предусмотренные ст. 8.23. предусматривают ответственность именно за действие - эксплуатацию указанных механических транспортных средств в соответствии с целевым назначением, но с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, а также уровня производимого шума.

Дела о данных административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов внутренних дел (милиции); органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, а также органов Государственной инспекции по маломерным судам; органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации; органов, осуществляющих государственный экологический контроль независимо от вида транспорта; органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники.

Практика применения ст.ст. 8.22 и 8.23 КоАП РФ свидетельствует о том, что к административной ответственности в большей степени привлекаются за правонарушения, предусмотренные ст. 8.23 КоАП РФ. Например, по данным Прокуратуры Саратовской области при проведении проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха при эксплуатации передвижных источников загрязнения выявлены следующие сведения: при проведении государственного технического осмотра транспорта в 2007 г. с применением диагностического оборудования было проверено 614012 единиц транспортных средств, из которых 40237 не соответствовали требованиям экологических стандартов. В качестве мер реагирования сотрудниками ГИБДД в 2007 г. возбуждено 91 дело об административном правонарушении по ст. 8.22 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, и 1918 административных дел по ст. 8.23 КоАП РФ за эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ.[\*(58)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9958)

Статья 46. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки сопровождается неизбежным техногенным воздействием на объекты окружающей среды:

- химическим загрязнением почв, грунтов, горизонтов подземных вод, поверхностных водоемов и водотоков, атмосферного воздуха веществами и химреагентами, используемыми при проходке скважин, буровыми и технологическими отходами, а также природными веществами, получаемыми в процессе испытания скважин;

- физическим нарушением почвенно-растительного покрова, грунтов зоны аэрации, природных ландшафтов на буровых площадках и по трассам линейных сооружений (дорог, трубопроводов), прокладываемых при строительстве скважин;

- нарушением естественного режима многолетнемерзлых грунтов в криолитозоне с возможной деградацией верхних горизонтов;

- изъятием водных ресурсов;

- нарушением температурного режима экзогенных геологических процессов (термоэрозия, заболачивание, просадки и др.) с их возможным негативным проявлением в техногенных условиях на буровых площадках, по трассам дорог и трубопроводов, линий электропередач.

Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды. Эти специальные требования установлены комментируемой статьей:

- должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды;

- должны предусматриваться эффективные меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- должны предусматриваться эффективные меры по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов;

- наличие проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель;

- наличие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

В связи с отсутствием единого закона, регулирующего правоотношения в сфере добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки требования в области охраны окружающей среды при осуществлении этих процессов можно найти в различных нормативных правовых актах. Поскольку нефтегазодобывающее производство, переработка, хранение нефти, газа и продуктов их переработки происходит с непосредственным использованием недр, пользователи обязаны соблюдать требования Закона о недрах: обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или промышленного водоснабжения либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Разработка месторождений полезных ископаемых должна осуществляться в соответствии с утвержденными техническими проектами, которые подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить: строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов; учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья; дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья; наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и других); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты. Пользователями недр должны соблюдаться требования по обеспечению безопасного ведения работ: систематический контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей; осуществление специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, а также горных ударов (ст. 24 Закона о недрах).

Так как добыча нефти и газа происходит всегда с нарушением почвенного слоя земли, пользователи обязаны соблюдать земельное законодательство. В соответствии с ЗК РФ при проведении работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель (ст. 13). Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода (ст. 88 ЗК РФ).

ВК РФ установлены требования по охране подземных водных объектов: физические и юридические лица, деятельность которых оказывает или может оказать негативное воздействие на состояние подземных водных объектов, обязаны принимать меры по предотвращению загрязнения, засорения подземных водных объектов. В случае если при использовании недр вскрыты водоносные горизонты, необходимо принять меры по охране подземных водных объектов (ст. 59).

Законом об охране атмосферного воздуха установлены требования при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности: при проектировании, размещении, строительстве должно обеспечиваться непревышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами; в проектах строительства должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию; при вводе в эксплуатацию должно обеспечиваться непревышение технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух; на объектах хозяйственной и иной деятельности должны быть предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установки очистки газов и средства контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (ст. 16).

В соответствии с ЛК РФ для разработки месторождений полезных ископаемых в аренду предоставляются лесные участки (ст. 43). В целях размещения объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, используются, прежде всего, нелесные земли, а при отсутствии на лесном участке таких земель - участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополнотные и наименее ценные лесные насаждения. Использование иных лесных участков допускается в случае отсутствия других вариантов возможного размещения объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Обустройство объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, должно исключать развитие эрозионных процессов на занятой и прилегающей территории. При осуществлении использования лесов в целях разработки месторождений полезных ископаемых не допускается: валка деревьев и расчистка лесных участков от древесной растительности с помощью бульдозеров, захламление древесными остатками приграничных полос и опушек, повреждение стволов и скелетных корней опушечных деревьев, хранение свежесрубленной древесины в лесу в летний период без специальных мер защиты; затопление и длительное подтопление лесных насаждений; захламление лесов строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором; загрязнение лесов химическими и радиоактивными веществами; проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам.

Лица, осуществляющие использование лесов в целях разработки месторождений полезных ископаемых, обеспечивают: регулярное проведение очистки используемых лесов и примыкающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захламления строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором; восстановление нарушенных производственной деятельностью дорог, осушительных канав, дренажных систем, мостов, других гидромелиоративных сооружений, квартальных столбов, квартальных просек, аншлагов, элементов благоустройства территории лесов; консервацию или ликвидацию объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, по истечении сроков выполнения соответствующих работ, и рекультивацию земель, которые использовались для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации указанных объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, в соответствии с законодательством Российской Федерации; принятие необходимых мер по устранению аварийных ситуаций и лесных пожаров, а также ликвидации их последствий, возникших по вине указанных лиц; максимальное использование земель, занятых квартальными просеками, лесными дорогами, и других непокрытых лесом земель в целях планирования и проведения сейсморазведочных работ, в том числе перебазировки подвижного состава и грузов.[\*(59)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9959)

2. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Строительство скважины по добычи нефти и газа может быть начато только при наличии утвержденного в установленном порядке проекта. Скважина любой категории должна закладываться за пределами охранных зон линий электропередач, магистральных нефтегазопроводов, водозаборных и других промышленных и гражданских объектов. При строительстве скважин на плодородных землях и землях активного сельхозпользования в процессе проведения подготовительных работ к монтажу бурового оборудования необходимо снимать и отдельно хранить плодородный слой для последующей рекультивации. Площадки для буровой установки следует планировать с учетом естественного уклона местности и обеспечения движения сточных вод в систему их сбора. Сточные воды установок подготовки нефти, газа и газового конденсата должны подвергаться нейтрализации, очистке и утилизации согласно техническим решениям, установленным проектом.

Объекты обустройства нефтяного месторождения (здания и сооружения по добыче нефти) должны иметь следующие минимальные расстояния: до жилых зданий - 300 м., до общественных зданий (здравпункты и т.п.) - 500 м., до сельскохозяйственных предприятий - 100 м. и т.д.

Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов проводится в строго установленном порядке. При приемке в эксплуатацию, помимо проверки соответствия объектов проектной документации и требованиям безопасности, устанавливается готовность организации к эксплуатации объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства.

В последние годы нефтедобывающими предприятиями в производство внедряются различные технологические решения, направленные на утилизацию отходов бурения. Все известные технологии переработки нефтешламов по методам переработки можно разделить на следующие группы:

- термические - сжигание в открытых амбарах, печах различных типов, получение битуминозных остатков;

- физические - захоронение в специальных могильниках, разделение в центробежном поле, вакуумное фильтрование и фильтрование под давлением;

- химические - экстрагирование с помощью растворителей, отвердение с применением цемента, жидкого стекла, глины и органических (эпоксидные и полистирольные смолы, полиуретаны и др.) добавок;

- физико-химические - применение специально подобранных реагентов, изменяющих физико-химические свойства, с последующей обработкой на специальном оборудовании;

- биологические - микробиологическое разложение в почве непосредственно в местах хранения, биотермическое разложение.

Большие объемы отходов преимущественно накапливается в шламовых амбарах. В процессе эксплуатации амбары заполняются буровыми и тампонажными растворами, буровыми сточными водами и шламом, пластовыми водами, продуктами испытания скважин, материалами для приготовления и химической обработки буровых и тампонажных растворов, ГСМ, хозяйственно-бытовыми сточными водами и твердыми бытовыми отходами, ливневыми сточными водами. Строительство амбаров практически заключается в выемке определенного объема грунта и обваловании полученного котлована. Гидроизоляция дна и стенок амбара не производится. При такой конструкции избежать фильтрации жидкой фазы и попадания ее на окружающий ландшафт практически невозможно. Наиболее распространенный способ ликвидации шламовых амбаров выглядит следующим образом. Амбары освобождают от жидкой фазы, которую направляют в систему сбора и подготовки нефти с последующим использованием ее в системе поддержания пластового давления. Оставшийся шлам засыпают минеральным грунтом. Описанный способ ликвидации шламовых амбаров имеет ряд серьезных недостатков, одним из которых является содержание в буровом шламе достаточно высоких концентраций нефтеуглеводородов, тяжелых металлов в подвижной форме, АПАВ и других токсичных веществ[\*(60)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9960).

Одним из наиболее безопасных способов утилизации амбаров является рекультивация шламовых амбаров без их засыпки. При этом сохраняется экосистема на территории водоохранных зон за счет отказа от размещения карьеров для добычи песка, стимулируется процесс восстановления растительного покрова и ускоряется включение нарушенных земель в биосферный процесс аккумуляции углекислого газа в биомассе растений; происходит увеличение биоразнообразия природных; предотвращение развития водной и ветровой эрозий, ведущих к образованию микропустынь.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, должны предусматриваться эффективные меры по сбору нефтяного (попутного) газа. Ежегодно в России в результате сжигания попутных нефтяных газов в атмосферу попадает более миллиона тонн загрязняющих веществ, включая углекислый газ, диоксид серы и сажевые частицы. Выбросы, образующиеся при сжигании попутных нефтяных газов составляют 30% от всех выбросов в атмосферу в Западной Сибири, 2% от выбросов от стационарных источников в России. Специфика добычи попутного нефтяного газа состоит в том, что он является побочным продуктом нефтедобычи. Попутный нефтяной газ представляет собой смесь газо- и парообразных углеводородных и неуглеводородных компонентов, выделяющихся из нефтяных скважин и из пластовой нефти при её разгазировании. В России ежегодно извлекается около 55 млрд. м3 попутного нефтяного газа и лишь порядка 15-20 млрд. м3 используется в химической промышленности.

Остальной объем газа, как правило, просто сжигается в факелах. Общее количество факельного хозяйства в России - 1841. Обеспечено приборами учета сжигаемого попутного газа на 49 процентов, всего в наличии 902, отсутствуют 939. В Приволжском округе общее количество факельных систем 830, обеспечено приборами учёта сжигаемого попутного газа 319, на 511 такие приборы отсутствуют. По Уральскому федеральному округу - 711 факельных установок; обеспечены приборами учёта 437, отсутствуют 274. Приборы учёта извлекаемых ресурсов попутного нефтяного газа на объектах отсутствуют, учёт ведётся расчётным путём. То есть сама добыча газа на скважине никаким образом не фиксируется. Учёт ведётся расчётным путём - умножением объёмов добываемой нефти на величину газового фактора. Погрешность таких измерений достаточно высока[\*(61)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9961). Таким образом, подсчитать точно, сколько сжигается попутного газа невозможно. По неофициальным данным, в РФ ежегодно сжигается порядка 20-25 млрд. м3 попутного газа.

В США законодательно запрещено сжигание более трех процентов попутного нефтяного газа, в Норвегии полностью запрещено сжигание газа. Казахстан запретил промышленную разработку нефтегазовых месторождений без утилизации попутного нефтяного газа. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. N 7 "О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках" поставлена задача - к 1 января 2012 года перерабатывать не менее 95 процентов попутного газа.

Решение проблемы утилизации попутного газа - это не только вопрос экологии и ресурсосбережения, попутный нефтяной газ - ценнейшее топливно-энергетическое и химическое сырье. Только утилизация объемов попутных нефтяных газов, переработка которых является экономически рентабельной, позволила бы ежегодно производить до 5-6 млн. тонн жидких углеводородов, 3-4 млрд.м.куб. этана, 15-20 млрд.м.куб. сухого газа или 60-70 тыс. ГВт/ч электроэнергии.[\*(62)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9962)

3. При разработке проектной документации на строительство скважин, обустройство и разработку нефтяных и газовых месторождений проектная организация должна осуществить анализ опасности и риска проектируемых объектов. Проектная документация на строительство, реконструкцию, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, технические устройства, здания и сооружения, используемые на таких объектах, а также декларация промышленной безопасности и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности.[\*(63)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9963) В предпроектной документации и рабочем проекте на строительство скважин для добычи нефти и газа должны быть обоснованы: изъятие природных ресурсов; уровень экологической опасности получаемого сырья (нефть, конденсат, минерализованная вода, газ) и образующихся отходов бурения; уровень экологической опасности (возможный экологический риск) строительства скважин и дальнейшей их эксплуатации, включая оценку воздействия скважин на нефть и газ на окружающую среду при нормальном режиме работы скважин и при возникновении аварий.

Кроме этого, при экологическом обосновании планируемого строительства скважин должны быть учтены: региональные особенности территории, потенциал ландшафта; состояние экосистем, их устойчивость к возможному воздействию, способность к восстановлению; перспективы социально-экономического развития региона, исторические, культурные, этнические и другие интересы местного населения.

Экологическое обоснование строительства скважин в предпроектных (проектных) материалах должно содержать: информацию о природной среде (природные условия) и хозяйственном использовании территории, количественные показатели состояния компонентов экосистемы (воздух, поверхностные и подземные воды, почвы, растительный и животный мир); данные о характере планируемой деятельности и видах воздействия; ограничения по использованию природных ресурсов (нормы использования природных ресурсов, санитарные, гигиенические и др.); прогноз изменений состояния окружающей среды вследствие реализации намечаемой деятельности; сведения о социальной среде и здоровье населения; выявление возможного воздействия строительства скважин на окружающую среду, на здоровье и условия жизни населения; характеристику природоохранных мероприятий; оценку техники, технологии, методов по снижению воздействия строительства скважин на природную среду, включая очистку сточных вод и утилизацию отходов; оценку эффективности и достаточности природоохранных мероприятий по снижению негативного воздействия строительства скважин; организацию локального экологического мониторинга окружающей среды.

Проектирование производства нефтяной и газовой промышленности, в том числе строительства, реконструкции, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, осуществляется организациями, имеющими лицензию на право ведения такой деятельности. Разработка проектной документации производится на основании задания на проектирование, выдаваемого пользователем недр проектной организации. Наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, утвержденного Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору России или его территориальным органом, является обязательным условием утверждения проектной документации.

Технические, технологические, организационные и природоохранные решения утвержденных проектов являются окончательными и обязательными для выполнения всеми организациями (в том числе подрядными), принимающими участие в реализации проекта. Отклонения от проектной документации в процессе производства не допускаются.

Утверждение заключения экспертизы промышленной безопасности проектов производится на: разведку, разработку и обустройство нефтяных, газовых, газоконденсатных месторождений и подземных хранилищ газа в пористой среде; строительство объектов сбора и подготовки нефти и газа, содержащих агрессивные примеси (сероводород более 6% (объемных)); строительство скважин на шельфе морей, месторождениях, содержащих в пластовых флюидах свыше 6% (объемных) сероводорода, месторождениях с высоконапорными горизонтами при коэффициенте аномальности более 1,3, а также месторождениях, содержащих продуктивные отложения на глубинах 4000 м и более. После окончания работ по добыче нефти, газа пользователь должен вести работы по восстановлению земельного участка в соответствии с проектными решениями. После выполнения всего комплекса работ, предусмотренных проектом по рекультивации, земли передаются соответствующим землепользователям. Приемка-передача рекультивированных земель соответствующим землепользователям производится комиссией, назначаемой органами местного самоуправления.

При приемке рекультивированных участков комиссия проверяет: соответствие выполненных работ утвержденному проекту; качество планировочных работ; мощность и равномерность насыпки плодородного слоя почвы; уровень плодородия почвенного слоя и основные показатели свойств почв; качество потенциально-плодородного слоя почвы и подстилающих пород на корнеобитаемой глубине (на участках сельскохозяйственного использования); качество корнеобитаемого горизонта на глубине, необходимой для произрастания древесно-кустарниковой растительности (на участках для лесохозяйственного использования); качество работ по созданию мелиоративных, гидротехнических, противоэрозионных и других сооружений; уровень залегания и качество грунтовых вод; наличие подъездных дорог.

Мероприятия по восстановлению плодородия земель осуществляются землепользователями, которым возвращаются земли, за счет средств предприятий, проводивших на этих землях работы, связанные с нарушением почвенного покрова. До восстановления плодородия рекультивированных земель они, как правило, находятся в стадии мелиоративной подготовки. Продолжительность мелиоративной подготовки устанавливается проектом по рекультивации земель. В период нахождения рекультивированных земель в стадии мелиоративной подготовки в случае образования провалов, просадок, оползней, развития процессов, ухудшающих состояние почв (заболачивание, засоление), а также выхода из строя дренажных систем, гидротехнических и других сооружений и коммуникаций по вине организации, выполнявшей работы по рекультивации, устранение недостатков осуществляется силами и за счет средств этой организации.

4. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель. Потенциальные запасы нефти на шельфе морей России оцениваются в 13 млрд. т, газа - 52 трлн. м3.

Мировая тенденция постепенного смещения добычи углеводородов с суши на море находит подтверждение и в нашей стране. Свидетельством тому является развитие работ на шельфе арктических и дальневосточных морей, в Каспийском и Черном морях. При строительстве морских скважин основными видами воздействия на окружающую среду являются выбросы в атмосферу и сбросы в морскую среду. Из всех загрязняющих веществ нефть и ее производные являются одними из наиболее опасных и распространенных. Нефтепродукты попадают в море различными путями: несанкционированные разливы нефти при проведении погрузо-разгрузочных операций и при бункеровке морских судов; аварийные ситуации на береговых объектах и морских судах; утечки с береговых баз хранения нефтепродуктов; сбросы нефтесодержащих льяльных вод; сбросы нефтесодержащих отходов береговых объектов через канализационные системы и др.

Загрязнения подразделяются на две группы:

- постоянное загрязнение (малые и трудно обнаруживаемые выбросы нефтепродуктов в море, утечки с баз хранения нефтепродуктов, а также сбросы нефтесодержащих льяльных вод);

- залповые сбросы (разливы) нефти (ошибки или нештатные ситуации при проведении погрузо-разгрузочных работ или бункеровке, а также аварийные ситуации на береговых объектах или морских судах). Залповые сбросы нефти в море представляют собой достаточно серьезные инциденты, особенно если масштабы разлива велики. Значительные объемы нефтепродуктов, попадая в море, могут перемещаться на значительные расстояния под воздействием внешних условий, загрязняя обширные прибрежные акватории и береговую полосу, где в основном сконцентрированы наиболее чувствительные к загрязнению ресурсы.

Попадающие в морские воды отходы - это токсичные технологические отходы бурения, буровой шлам, буровые сточные воды. Экологическая опасность бурового шлама определяется: токсическим воздействием; повышением мутности воды, что нарушает жизнедеятельность молоди рыб, планктонных и бентоносных организмов-фильтраторов; физическим воздействием на донные организмы. В соответствии с Федеральным законом "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" захоронение отходов и других материалов, а также сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море запрещаются. Сбросом вредных веществ или стоков, содержащих такие вещества признается любой сброс с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, какими бы причинами он ни вызывался, включая любые утечку, удаление, разлив, протечку, откачку, выделение или опорожнение. При этом сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.

В соответствии с Законом о континентальном шельфе, захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе допускается при обеспечении надежной локализации захороненных отходов и других материалов. Перечень отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, публикуется в "Извещениях мореплавателям". Захоронение отходов и других материалов допускается на основании разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, а также с уведомлением субъектов Российской Федерации, территории которых примыкают к участку континентального шельфа, где предполагается произвести захоронение. Выдаче разрешения на захоронение отходов на континентальном шельфе должна предшествовать государственная экологическая экспертиза.

Нормы, правила и меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, действующие в пределах территориального моря и внутренних вод России распространяются на исключительную экономическую зону (ст. 33 Закона об исключительной экономической зоне). Постановлением Правительства РФ установлен перечень вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне запрещен, среди которых находятся балластные воды, промывочные воды или иные остатки и смеси, содержащие химические вещества, указанные в перечне.[\*(64)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9964)

В качестве обязательной меры при строительстве и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств и т.п. необходимо проведение государственной экологической экспертизы. В исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе государственной экологической экспертизе подлежат все виды хозяйственной и иной деятельности независимо от их сметной стоимости. Все виды хозяйственной и иной деятельности в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Объектами государственной экологической экспертизы должны быть проекты государственных программ и планов, предплановая, предпроектная и проектная документация, относящиеся к изучению водных биоресурсов и рыболовству, разведке и разработке неживых ресурсов, созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, подводных кабелей и трубопроводов (ст. 27 Закона об исключительной экономической зоне; ст. 31 Закона о континентальном шельфе).

Статья 47. Требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов

1. В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. N 1225-р, среди основных приоритетных направлений экологической безопасности Российской Федерации называется обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, в перечне которых ведущее место занимают ядерно- и радиационно-опасные виды деятельности, утилизация отходов, обращение с опасными химическими веществами.

Для целей разъяснения положений комментируемой статьи все потенциально опасные вещества можно классифицировать на две основные группы: во-первых, недавно открытые вещества, или вещества, полученные в результате абсолютно новых, "революционных" технологий (к примеру, био- и нанотехнологий), безопасность которых в настоящее время является предметом изучения многих прикладных наук, и которые в силу своей малоизученности оказались за пределами правового регулирования; во-вторых, потенциально опасные вещества, используемые в хозяйственной деятельности на протяжении многих лет, позволяющие с достаточной степенью определенности судить об их экологической опасности; основы правового обеспечения обращения с ними уже имеются в действующем законодательстве (например, в законодательстве об атомной энергетике, космической деятельности, химической промышленности и пр.).

Положения комментируемой статьи, содержащей экологические требования, касающиеся производства, обращения и обезвреживания потенциально опасных химических веществ, конкретизируются санитарным законодательством. В ст. 14 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения установлено, что все потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их государственной регистрации. В соответствии со ст. 43 указанного закона, государственной регистрации подлежат впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготовляемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека, отдельные виды потенциально опасной для человека продукции, пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации. Государственная регистрация проводится на основании оценки опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания, установления гигиенических и иных нормативов содержания опасных веществ в среде обитания, разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения веществ и отдельных видов продукции, по предотвращению их вредного воздействия на человека и среду обитания.

Под потенциально опасным химическим и (или) биологическим веществом можно понимать индивидуальное вещество (соединение) природного или искусственного происхождения, способное в условиях производства, применения, транспортировки, переработки, а также в бытовых условиях оказывать неблагоприятное воздействие на здоровье человека и окружающую природную среду. В целях реализации требований о регистрации потенциально опасных химических веществ на федеральном уровне ведется федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 1992 г. N 869 "О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ".

Федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ является государственным регистром, в котором производится обязательная запись или постановка на государственный учет по единой форме потенциально опасных химических и биологических веществ; а также содержится исчерпывающая информация об их номенклатуре, производстве, применении и токсичных свойствах, предназначенная для использования в целях защиты людей, сельскохозяйственных животных и растений, от этих факторов и воздействий этих веществ. В регистр подлежат занесению сведения об индивидуальных химических и биологических веществах (соединениях), в том числе входящих в состав смесевой продукции, как природного, так и искусственного происхождения, производимые и применяемые на территории Российской Федерации и за рубежом. Специально для ведения данного регистра было создано государственное учреждение - Российский регистр потенциально опасных химических и биологических веществ.

Требования о государственной регистрации не распространяются на химические и биологические средства защиты растений, регуляторы роста сельскохозяйственных растений и лесных насаждений, фармацевтические препараты, а также радиоактивные вещества, учитываемые или регистрируемые в установленном ранее порядке соответствующими организациями.

Процесс регистрации включает в себя прием заявочных материалов, рассмотрение и принятие решения о регистрации, выдачу свидетельства о регистрации. Вещества, для которых информация к моменту регистрации не может быть представлена в полном объеме, но свойства и область применения которых позволяют считать опасность вещества для человека и окружающей среды несущественной, подлежат регистрации сроком на 3 года с присвоением номера государственной регистрации и выдачей свидетельства о регистрации с пометкой - "сроком на 3 года".

В целях государственного регулирования воздействия на окружающую среду загрязняющих веществ, обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности устанавливаются нормативы качества окружающей среды, устанавливаемые в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда, и нормативы допустимого воздействия, устанавливаемые в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды (см. подробно [комм](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_500). к главе 5).

2. В настоящее время открытым остается вопрос об урегулировании правом обеспечения экологической безопасности при получении и использовании в производстве наноматериалов, использование наночастиц в готовой продукции. Как известно, в последнее десятилетие в мире широко проводятся исследования и ведутся разработки по широкой номенклатуре развития наноиндустрии. Практическое использование нанотехнологий, являющихся технологиями целенаправленного получения и использования частиц материалов нанометрового размера - до 100 нм в одном измерении с заданными структурой и свойствами, представляется перспективным и планируется во многих отраслях хозяйственной деятельности - промышленности, сельском хозяйстве, медицине и др. Наряду с тем, что использование нанотехнологий бесспорно является одним из самых перспективных направлений науки и техники, немаловажным является и изучение вопросов потенциальной опасности использования наноматериалов и нанотехнологий, а также разработка критериев их безопасности для здоровья человека.

В ряде стран Европейского Союза и США уже начаты работы по разработке нормативной и методической базы, направленной на оценку безопасности производства и использования продуктов нанотехнологий.

Интенсивное внедрение нанотехнологий в разных отраслях хозяйственной деятельности неизбежно ставит и проблему воздействия наноматериалов на среду обитания человека. Важнейшим объектом внимания при оценке риска для здоровья, связанного с наноматериалами, является использование нанотехнологий при производстве электронной техники, строительных материалов, пищевых продуктов, парфюмерно-косметической продукции, как при непосредственном их использовании или употреблении, так и при воздействии поступления наночастиц и наноматериалов в окружающую среду в процессе их производства. Вместе с тем возможные биологические эффекты поступления наноматериалов в организм человека изучены пока недостаточно, однако имеются данные, свидетельствующие о том, что различные вещества и материалы при переводе их в форму наночастиц могут значительно изменять свои физико-химические свойства, что может отразиться на их физиологических эффектах в процессе их усвоения в организме.

Приоритетными задачами в данной области являются, во-первых, пересмотр действующих гигиенических нормативов - ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, воде, почве, в целях предотвращения негативного воздействия наночастиц на здоровье человека, и, во-вторых, поскольку наночастицы и наноматериалы обладают комплексом физических, химических свойств и биологическим действием, которые часто радикально отличаются от свойств этого же вещества в его нормальном состоянии, предусмотреть возможность регистрации таких веществ в федеральном регистре потенциально опасных химических и биологических веществ.

В настоящее время определенные меры по обеспечению безопасности в наноиндустрии уже приняты. В частности, Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23 июня 2007 г. N 54 "О надзоре за продукцией, полученных с использованием нанотехнологий и содержащей наноматериалы", юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, производящим и импортирующим такую продукцию рекомендовано:

- указывать в информации для потребителей сведения об использовании при изготовлении продукции нанотехнологий или наноматериалов;

- при предоставлении документов для проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы продукции представлять сведения об использовании нанотехнологий или наноматериалов с подтверждением безопасности их использования для человека.

Эти требования существуют в виде рекомендаций, что объясняется недостаточной изученностью негативного воздействия наноматериалов на человека. Представляется, что в дальнейшем правовое обеспечение экологической безопасности при использовании новых технологий должна строиться на принципе устойчивого инновационного развития, направленного на построение инновационно-развитого общества, интегрированного в мировую экономику при обеспечении благоприятной для человека окружающей среды. Такое понимание развития на настоящий момент становится экологическим императивом, безусловным требованием для всех субъектов развития.

3. Наряду с обязательностью регистрации химических и иных веществ, санитарное законодательство предусматривает необходимость проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок. Целью таких мероприятий является установление и предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на человека, установление причин возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), а также установление соответствия (несоответствия) проектной документации, объектов хозяйственной и иной деятельности, продукции, работ, услуг требованиям санитарного законодательства, включая санитарные правила.

Приказом Роспотребнадзора от 19 июля 2007 г. N 224 "О санитарно-эпидемиологических экспертизах, обследованиях, исследованиях, испытаниях и токсикологических, гигиенических и иных видах оценок" устанавливаются терминологические различия проводимых органами санитарно-эпидемиологического надзора мероприятий:

- санитарно-эпидемиологической экспертизой является деятельность Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ее территориальных органов, иных органов и организаций, уполномоченных осуществлять санитарно-эпидемиологический надзор или аккредитованных в установленном порядке по установлению соответствия (несоответствия) проектной и иной документации, объектов хозяйственной и иной деятельности, продукции, работ, услуг, предусмотренных ст.ст. 12, 13, 15-28, 40 и 41 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, техническим регламентам, государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам.

- под санитарно-эпидемиологическим обследованием понимается деятельность органов и учреждений, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральных государственных учреждений здравоохранения - центров гигиены и эпидемиологии, других организаций, аккредитованных в установленном порядке по установлению соответствия (несоответствия) требованиям технических регламентов, государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспорта, технологического оборудования, технологических процессов, рабочих мест.

- санитарно-эпидемиологическим исследованием является деятельность федеральных государственных учреждений здравоохранения - центров гигиены и эпидемиологии, а также других организаций, аккредитованных в установленном порядке по определению свойств исследуемого объекта, его качественных и количественных характеристик, а также по установлению причинно-следственных связей между факторами среды обитания и здоровьем населения с использованием утвержденных методов, методик выполнения измерений и типов средств измерений.

- санитарно-эпидемиологическое испытание - это установление соответствия (несоответствия) характеристик испытываемого объекта требованиям технических регламентов, государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов федеральными государственными учреждениями здравоохранения - центрами гигиены и эпидемиологии, другими организациями в установленном порядке.

- санитарно-эпидемиологическая оценка - действия органов и учреждений, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральных государственных учреждений здравоохранения - центров гигиены и эпидемиологии, других организаций, аккредитованных в установленном порядке, по установлению вредного воздействия на человека факторов среды обитания, определению степени этого воздействия и прогнозированию санитарно-эпидемиологической обстановки.

Основанием для проведения вышеуказанных мероприятий являются предписания главных государственных санитарных врачей, определения, вынесенные должностными лицами в соответствии с КоАП РФ, заявления граждан и организаций о проведении санитарно-эпидемиологических экспертиз.

На основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, главными государственными санитарными врачами даются санитарно-эпидемиологические заключения (ст. 42 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения). Применительно к производству, обращению и обезвреживанию определенных химических веществ и их соединений (включая отходы) действуют более конкретные требования и правила. Наиболее характерным примером их установления являются требования и правила в сфере обращения с пестицидами и агрохимикатами.

В соответствии со ст. 9 Закона о пестицидах и агрохимикатах, для разработки и обоснования регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, проводятся их регистрационные испытания в целях оценки их безопасности для здоровья человека и окружающей среды. Результаты данных регистрационных испытаний подлежат экспертизе, которая включает в себя государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов; токсиколого-гигиеническую экспертизу и экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов (ст. 10 Закона о пестицидах и агрохимикатах).

Гражданину или юридическому лицу по решению специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, выдается регистрационное свидетельство о государственной регистрации пестицида и (или) агрохимиката. Пестицид или агрохимикат вносится в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, который ведет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов.

Обезвреживание потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации в соответствии с законодательством. В качестве таких федеральных законов следует выделить, например, Закон об отходах. Указанный закон формулирует понятие обезвреживания отходов, понимая под таковым обработку отходов, в том числе сжигание и обеззараживание отходов на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Статья 48. Требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов

1. Положения комментируемой статьи направлены на обеспечение экологической и радиационной безопасности. Понятие "экологическая безопасность" раскрывается в ст. 1 комментируемого закона, согласно которой под ней понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Определение радиационной безопасности закреплено в ст. 1 Закона о радиационной безопасности. Согласно данной статье, радиационная безопасность понимается как "состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для здоровья воздействия ионизирующего излучения". В представленном определении четко установлена угроза - ионизирующее излучение, направленное на человека. Угроза исходит от источников ионизирующего излучения, а одним из основных принципов обеспечения радиационной безопасности служит "непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения" (ст. 3 Закона о радиационной безопасности).

В юридической литературе существует мнение, согласно которому радиационная безопасность считается составляющей экологической безопасности.[\*(65)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9965) В основу данной позиции положена идея о том, что самым слабым звеном биосферы является человек, которого нужно защищать всеми возможными способами, и если человек будет должным образом защищен от вредных воздействий ионизирующего излучения, то и окружающая среда также будет защищена. Это дискуссионный подход. Очевидно, что экологическая и радиационная безопасность имеет много общих черт, что отнюдь не означает возможность трактовать их как часть и целое.

Скорее данные виды безопасности соприкасаются по некоторым параметрам, в частности, одной из их задач является защищенность человека от негативного техногенного воздействия, объектом охраны в обоих случаях является человек, за тем исключением, что экологическая безопасность понимается как защищенность жизненно важных интересов человека, так и окружающей среды. В качестве существенного отличия рассматриваемых видов безопасности можно рассматривать более широкий круг общественных отношений, регулируемых при обеспечении защиты человека от радиационного воздействия по сравнению с обеспечением экологической безопасности. Например, в качестве объекта регулирования радиационной безопасности выступают общественные отношения в сфере обеспечения средствами индивидуальной защиты работников АЭС, физической защиты ядерных материалов, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов, что в большей степени попадает в сферу регулирования отношений в области производственной безопасности, охраны труда, предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций, а не экологической безопасности.

В законодательстве не разграничиваются понятия ядерной и радиационной безопасности, тем не менее, при перечислении радиационно-опасных объектов (ст. 3 Закона об использовании атомной энергии), разделяются ядерные установки и радиационные источники, радиоактивные вещества и ядерные материалы. Под ядерными установками понимаются сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов.

Радиационными источниками являются не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение. К ядерным материалам относятся материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества.

Под радиоактивными веществами понимаются не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение.

Таким образом, разница между ядерными материалами и радиоактивными веществами на законодательном уровне определена в зависимости от их физических и химических свойств, которые проявляются в содержании нуклеидов, способных делиться на несколько составляющих. Другое их отличие проявляется в их назначении: ядерные материалы предназначены для проведения реакций в ядерных реакторах, в результате которых меняется структура веществ и выделяется ядерная энергия, которая может использоваться на благо человека в мирных целях (типичный пример - АЭС, где получение энергии достигается путем реакции превращения изотопа урана в изотоп плутония), либо для производства ядерного оружия. Радиоактивные вещества не обладают свойством ядерных материалов менять структуру вещества, но также способны выделять ионизирующее излучение. Такие вещества широко применяются в промышленности, например, при производстве пороха используется радиоактивный бериллий.

В соответствии с Правилами физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2007 г. N 456, к ядерным материалам относятся: обедненный уран (т.е. уран с содержанием изотопа урана-235 ниже, чем в природном уране); облученный ядерный материал - ядерный материал, имеющий вследствие облучения нейтронами в ядерном реакторе или в другой ядерной установке мощность эквивалентной дозы излучения более 1 Зв/ч - зиверта в час (или 100 бэр/ч) на расстоянии 1 м без биологической защиты; природный уран - уран, содержащий по массе около 99,28 процента изотопа урана-238, около 0,71 процента изотопа урана-235 и около 0,01 процента изотопа урана-234; слабооблученный ядерный материал - ядерный материал, имеющий вследствие облучения нейтронами в ядерном реакторе или в другой ядерной установке мощность эквивалентной дозы излучения менее или равную 1 Зв/ч (100 бэр/ч) на расстоянии 1 м без биологической защиты.

Вещества, не подпадающие под указанные характеристики, но обладающие ионизирующим излучением, ядерными материалами не являются, а относятся к категории радиоактивных веществ.

Исключением из правила о разделении ядерно-опасных и радиационно-опасных объектов, являются радиоактивные отходы, к которым относятся как ядерные материалы, так и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается. Отнесение указанных объектов к перечисленным в ст. 3 Закона об атомной энергии категориям определяется эксплуатирующей организацией и фиксируется в соответствующем документе в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Особенности правового статуса эксплуатирующей организации во многом определяются правовыми требованиями, содержащимися в экологическом законодательстве и нормативно-правовых актах, посвященных радиационной безопасности.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ "Об особенностях управления имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", организации атомного промышленного комплекса могут быть созданы в следующих организационно-правовых формах: федеральное государственное унитарное предприятие (ФГУП), федеральное государственное учреждение (ФГУ), открытое акционерное общество (ОАО). Данный перечень не является исчерпывающим: исходя из смысла рассматриваемой статьи, организациями атомно-промышленного комплекса могут быть юридические лица, "независимо от их организационно-правовой формы, осуществляющие виды деятельности в области использования атомной энергии, предусмотренные ст. 4 Закона об атомной энергии.

Не все перечисленные виды юридических лиц атомно-промышленного комплекса являются эксплуатирующими организациями. В ст. 34 Закона об атомной энергии определена эксплуатирующая организация как юридическое лицо, признанное соответствующим органом управления использованием атомной энергии пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения. К таким организациям не относятся федеральные государственные образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышение квалификации), относящиеся к организациям атомного энергопромышленного комплекса.

В соответствии с утвержденными Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 г. N 556 "О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса" перечнями эксплуатирующих организаций, можно сделать вывод, что организации, эксплуатирующие радиационно-опасные или ядерно-опасные объекты, могут быть созданы в форме открытых и закрытых акционерных обществ (за исключением организаций ядерного оружейного комплекса), а также федеральных государственных унитарных предприятий. Примерами ОАО, эксплуатирующих такие объекты могут служить ОАО "ТВЭЛ" (г. Москва), ОАО "Чепецкий механический завод" (г. Глазов Удмуртской Республики), ОАО "Машиностроительный завод" (г. Электросталь Московской области). В форме ЗАО в настоящее время функционируют следующие организации атомного энергопромышленного комплекса: ЗАО "Далур" (с. Уксянское Далматовского района Курганской области), ЗАО "Центр по обогащению урана" (г. Ангарск Иркутской области). Примерами действующих ФГУП являются Уральский электромеханический завод (г. Екатеринбург) и Производственное объединение "Север" (г. Новосибирск).

До принятия Федерального закона от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ "Об особенностях управления имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", и внесения изменений в Закон об атомной энергии, все ядерные материалы находились в федеральной собственности. С принятием вышеуказанных изменений, ситуация в корне поменялась и в настоящее время ядерные материалы могут находиться как федеральной собственности, так и в собственности юридических лиц. Данное обстоятельство обусловлено решением о приватизации атомного энергопромышленного комплекса, которая осуществляется по следующей схеме: создается основное акционерное общество (по примеру РАО "ЕЭС"), в уставный капитал которого вносятся акции существующих акционерных обществ, а также преобразованных в открытые акционерные общества федеральных государственных унитарных предприятий атомного энергопромышленного комплекса. Кроме того, внесению в уставный капитал подлежат имущественные комплексы определенных указом Президента РФ от 27.04.2007 г. N 556 "О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса" федеральных государственных унитарных предприятий. Данные акции и имущество передаются Государственной корпорации "Росатом" в качестве взноса Российской Федерации и считаются собственностью корпорации (ст. 17, 18 Федерального закона от 01.12.2007 г. N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом").

Часть 1 комментируемой статьи содержит обязанность юридических и физических лиц, соблюдать установленные правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ и ядерных материалов. К требованиям по обеспечении безопасности при производстве и использовании (применении) ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ можно отнести наличие у эксплуатирующих организаций достаточных технических возможностей, финансовых, материальных и иных ресурсов для безопасного осуществления такой деятельности, включая ответственность за ущерб от радиационного воздействия.

Для осуществления видов деятельности, связанных с использованием атомной энергии, в том числе, по производству и использованию ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ, необходимо получение лицензии в соответствии со ст. 26 Закона об атомной энергии, ст. 10 Закона о радиационной безопасности населения, Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1995 г. N 865.

Такие лицензии выдаются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору на срок не менее 3-х лет. При принятии решения о выдаче лицензии лицензирующий орган проверяет комплект документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерной установки, радиационного источника, а также пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов или заявленной деятельности. Требования к составу такого комплекта документов определяются в приложении 4 к Административному регламенту исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии, утв. Приказом МПР России от 16 октября 2008 г. N 262 и различаются в зависимости от осуществляемого вида деятельности.

Например, при получении лицензии на производство, переработку, транспортирование, хранение радиоактивных веществ, соискателю необходимо представить в лицензирующий орган комплект документов, обосновывающих обеспечение радиационной безопасности обращения с радиоактивными веществами при их производстве, переработке, транспортировании и хранении, содержащие обоснование безопасности при обращении с такими веществами, программу обеспечения качества при эксплуатации АС, информацию о подборе, подготовке, поддержании квалификации и допуске к самостоятельной работе работников, участвующих в операциях по обращению с радиоактивными веществами, инструкцию по ликвидации аварий при обращении с радиоактивными веществами при их производстве, переработке, транспортировании и хранении, план мероприятий по защите персонала в случае аварии на АС, справку по обеспечению учета и контроля, справку по обеспечению физической защиты. После выдачи лицензии Ростехнадзор осуществляет ее сопровождение путем проведения инспекций с целью проверки выполнения условий действия лицензии, а также путем внесения в условия действия лицензии необходимых изменений.

Требования безопасности при производстве и применении ядерных материалов и радиоактивных веществ являются предметом регулирования ведомственных нормативно-правовых актов Ростехнадзора. Например, Правила ядерной безопасности реакторных установок атомных станций, утв. Постановлением Ростехнадзора от 10 декабря 2007 г. N 4 содержат требования безопасности при эксплуатации реактора, в частности, для каждого ядерного реактора эксплуатирующей организацией должен разрабатываться технологический регламент безопасной эксплуатации блока АС, инструкции по эксплуатации, паспорт реакторной установки, согласуемые с органами Ростехнадзора, предусматривают создание системы аварийной защиты при остановке реактора. Решение о сооружении ядерных установок относится к исключительной компетенции Правительства РФ и принимаются в виде постановлений. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2008 г. N 705 "О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" на долгосрочный период (2009-2015 годы)", утвержден Перечень мероприятий по развитию атомного энергопромышленного комплекса, в том числе, мероприятия по строительству атомных электростанций. При этом необходимо различать решения о сооружении ядерных установок и решения об их месте размещения. По данному вопросу сложилась судебная практика.

Так, решением Верховного Суда РФ от 26 марта 2009 г. N ГКПИ09-29 было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2008 г. N 705 "О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" на долгосрочный период (2009-2015 годы)", касающегося планируемого сооружения Южно-Уральской АЭС. В обоснование своих требований заявители указали, что Постановление в оспариваемой части не соответствует нормам Федеральных законов "Об охране окружающей среды", "О радиационной безопасности населения", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "Об использовании атомной энергии" и нарушает их права на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Суд отказал в удовлетворении заявления по следующим основаниям:

- согласно частям первой, второй ст. 28 Закона об атомной энергии, решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством РФ. Решения о месте размещения указанных объектов принимаются Правительством РФ при согласовании с органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов.

- из содержания приведенных норм следует, что законодатель выделяет два вида решений Правительства РФ: во-первых, решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, и, во-вторых, решения о месте размещения указанных объектов. Принятие перечисленных в части первой ст. 28 Закона об атомной энергии решений о сооружении ядерных установок относится к исключительной компетенции Правительства РФ и не требует каких-либо согласований.

Таким образом, суд сделал обоснованный вывод о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт Правительства Российской Федерации не содержит решение о месте размещения Южно-Уральской АЭС. Из материалов дела видно, что пункт 1 Постановления в оспариваемой части является именно решением о сооружении, а не о месте размещения атомной электростанции, которое должно приниматься при согласовании с органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагается размещение и сооружение таких объектов.

2. При хранении и транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ применяются правила безопасности, содержащиеся в законодательстве и нормативно-технических документах.

Можно привести в качестве примера Правила безопасности при хранении и транспортировании ядерного топлива на объектах использования атомной энергии, утв. Постановлением Ростехнадзора от 30 декабря 2005 г. N 23, которыми предусматриваются требования в отношении хранения и транспортировки внутри объекта ядерного топлива, в частности, хранилища должны быть оборудованы пожарной сигнализацией, вентиляцией, рабочим и аварийным освещением и сконструированы таким образом, чтобы обеспечить возможность эвакуации персонала в случае аварии; запрещается хранение горючих, токсичных и взрывоопасных материалов и емкостей вместе с радиоактивными веществами, транспортирование ядерного топлива внутри объекта должно осуществляться на специальных транспортных средствах, оборудованных для этих целей; упаковки на транспортном средстве должны быть надежно закреплены для предотвращения самовольного перемещения и опрокидывания; перемещение транспортного средства, осуществляющего транспортирование ядерного топлива, должно быть немедленно прекращено при обнаружении неисправностей ходовой части, сцепных устройств и нарушения крепления упаковки на транспортном средстве.

Правила транспортировки радиоактивных отходов за пределы объектов атомной энергетики закрепляются в Санитарных правилах обращения с радиоактивными отходами СП 2.6.6.1168-02, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 16 октября 2002 г., согласно которым транспортирование радиоактивных отходов вне организации на переработку, хранение и захоронение производится в транспортных контейнерах на специально оборудованных транспортных средствах: автомобильным, железнодорожным, воздушным транспортом, судами речного и морского флота, при этом на конструкции транспортных упаковочных комплектов и транспортных средств должны быть получены санитарно-эпидемиологические заключения на соответствие санитарным правилам. Наружные и внутренние поверхности транспортных контейнеров для перевозки РАО не должны иметь радиоактивную загрязненность.

В отдельную категорию необходимо выделить правовые требования, направленные на обеспечение безопасности при захоронении радиоактивных веществ, ядерных материалов (или радиоактивных отходов). К особенностям обращения с радиоактивными отходами можно отнести повышенную ответственность всех участников отношений по обращению с ними, вызванную особой опасностью свойств радиоактивных отходов, наличие специальных требований к субъектам обращения с такими отходами, необходимость постоянного развития технологий, ограниченность мест захоронения радиоактивных отходов, необходимость проведения государственных экспертиз.

Пробелом действующего российского законодательства является неурегулированность федеральными законами в полном объеме общественных отношений, связанных с обращением с радиоактивными отходами: ст. 2 Закона об отходах содержит положение о том, что отношения в области обращения с радиоактивными отходами регулируются законодательными актами Российской Федерации, а в тексте данного закона, за редким исключением, не содержится требований к безопасному использованию, хранению, транспортировке, захоронению радиоактивных отходов. В настоящее время проводятся работы по восполнению данного пробела - в 2008 году федеральным агентством по атомной энергии "Росатом" был обнародован законопроект "Об обращении с радиоактивными отходами". В законопроекте прослеживается реализация принципа окончательного захоронения, при этом предполагается осуществить окончательное захоронение высокоактивных долгоживущих радиоактивных отходов в глубоких геологических формациях. Окончательное захоронение среднеактивных и низкоактивных радиоактивных отходов может осуществляться в объектах окончательной изоляции (захоронения).

3. Часть 2 комментируемой статьи содержит требования о привлечении к ответственности юридических и физических лиц, не обеспечивающих соблюдения правил обращения с радиоактивными веществами и ядерными материалами, а также с радиоактивными отходами. Рассматриваемым положениям корреспондируют правила, установленные ст. 61 Закона об атомной энергии и ст. 28 Закона о радиационной безопасности населения.

В ст. 61 Закона об атомной энергии содержится перечень нарушений законодательства в данной сфере. Такие нарушения можно условно разделить на следующие группы:

а) Нарушения норм и правил безопасности, в том числе: нарушение норм и правил в области использования атомной энергии, несоблюдение требований к размещению ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения и др.

б) Нарушение лицензионных требований и условий, в том числе: нарушение условий разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии; проведение работ на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения, а также обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами без разрешения (лицензии); выдача разрешения (лицензии) и предписаний должностными лицами органов государственного регулирования безопасности с нарушением установленного порядка и др.

в) Нарушение правил охраны труда, техники безопасности, невыполнение должностных обязанностей, в том числе: невыполнение своих должностных обязанностей работниками ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения; самовольное оставление ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения работниками дежурной смены; направление должностным лицом работников объектов использования атомной энергии в радиационно опасные зоны с возможным превышением основных дозовых пределов и допустимых уровней радиационного воздействия без согласия указанных работников и без их информирования о возможных уровнях облучения, а также с нарушением предусмотренных для этих условий норм, правил и инструкций и др.

г) Нарушения законодательства по использованию атомной энергии, влекущие уголовную ответственность, например: хищение, незаконные использование, приобретение, хранение, передача, продажа или разрушение ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиационных источников, сокрытие информации об известных, о готовящихся или о совершенных указанных действиях; требование или принуждение к совершению определенных действий (бездействию), сопряженных с угрозой использования в преступных целях ядерных материалов или радиоактивных веществ.

д) Нарушения прав граждан на получении достоверной информации по вопросам безопасности использования ядерных материалов и радиоактивных веществ, в том числе: сокрытие факта аварии или нарушение установленного порядка информирования об аварии на ядерной установке, радиационном источнике или в пункте хранения, сокрытие информации о состоянии радиационного загрязнения окружающей среды, а также выдача преднамеренно ложной информации о состоянии радиационной обстановки указанных объектов; отказ в предоставлении информации, умышленное искажение или сокрытие информации по вопросам безопасности при использовании атомной энергии.

В ст. 28 Закона о радиационной безопасности населения содержатся положения об ответственности виновных лиц при нарушении требований в сфере обеспечения радиационной безопасности, при этом особое значение приобретает ч. 3 данной статьи, согласно которой наложение административного штрафа не освобождает виновных лиц от обязанностей устранения допущенных нарушений, возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, и причиненных им убытков, а также от возмещения убытков, причиненных юридическим лицам в результате радиационной аварии.

В случае нарушении требований радиационной безопасности законодательством предусмотрено применение гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и уголовной ответственности.

Главная особенность гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненный радиационным воздействием, заключаются в том, что согласно ст. 55 Закона об атомной энергии устанавливается предел ответственности эксплуатирующей организации, а в соответствии со ст. 56 данного законодательного акта на эксплуатирующую организацию возлагается обязанность финансового обеспечения предела ее ответственности. При этом государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам эксплуатирующей организации в части выплаты сумм по возмещению убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием.

Интересный судебный прецедент создали Челябинские экологические правозащитники. По их мнению, установление юридического факта способствует принятию положительного решения о возмещении вреда в результате радиационной аварии и является принципиально новой категорией дел по защите прав граждан, пострадавших от радиационного загрязнения.

24 января 2007 г. Металлургический районный суд Челябинска вынес положительное решение по иску, поддержанному Челябинской общественной организацией "Правосознание", об установлении юридического факта внутриутробного развития на радиационно загрязненной территории. Несмотря на то, что по законодательству РФ социальные гарантии распространяются и на детей, которые в момент радиационной аварии и эвакуации находились в состоянии внутриутробного развития, Министерство социальных отношений Челябинской области на протяжении длительного времени отказывается признавать статус лиц, родители которой были эвакуированы, в числе других пострадавших в результате сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и аварии на ПО "Маяк" 1957 г., как родившихся после указанных событий. Данное обстоятельство было установлено судебным решением, которое является важным шагом как к распространению на таких граждан предусмотренных законодательством социальных гарантий и льгот, так и к возмещению вреда согласно положениям гражданского законодательства.[\*(66)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9966)

4. Комментируемый закон устанавливает, что ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещаются, кроме случаев, установленных самим комментируемым законом (но не другими федеральными законами и подзаконными актами или законами субъектов РФ). Такое исключение указано здесь же: п. 4 комментируемой статьи означает, что ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством Российской Федерации, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта.

Часть 3 комментируемой статьи, положения которой запрещают ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию, содержит правовой пробел, не позволяющий применять ее эффективно. Дело в том, что новая редакция ст. 48 комментируемого закона запрещает ввоз на территорию России радиоактивных отходов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения. Также под запретом находится затопление таких отходов, отправка в целях захоронения в космическое пространство. В последние годы распространенной практикой стал импорт в Россию радиоактивных отходов в целях их переработки, что прямо не запрещается положениями комментируемой статьи.

Ярким примером является ввоз в РФ отвального гексафторида урана, в основном, из стран Западной Европы. Чтобы избежать высоких расходов по хранению и утилизации отвального гексафторида урана (ОГФУ) западноевропейские компании направляют ОГФУ в Россию, формально на переработку. После дообогащения на предприятиях Росатома в страну происхождения таких отходов возвращается только до 10% от всего ввозимого сырья, а до 98% остается в России. Отвальный гексафторид урана зарубежного происхождения переводится в федеральную собственность, и его покупают уполномоченные Росатомом предприятия. Специфика ОГФУ такова, что данное вещество не находит коммерческого применения, схема промышленной полной утилизации ОГФУ до сих пор не разработана. Таким образом, фактически радиоактивные отходы ввозятся в Российскую Федерацию на хранение без надлежащих к тому правовых оснований.

5. Частью 4 комментируемой статьи регламентированы условия ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов. Для уяснения смысла настоящего пункта необходимо определиться с терминологией, которую использует закон. Термин "тепловыделяющая сборка ядерного реактора" в соответствии с Положением о ввозе в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2003 г. N 418, означает машиностроительные изделия, содержащие ядерные материалы и предназначенные для использования в ядерном реакторе за счет осуществления контролируемой ядерной реакции. Облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора (ТВС) - это облученные в ядерном реакторе, извлеченные из него и содержащие отработавшее ядерное топливо тепловыделяющие сборки.

Под временным технологическим хранением понимается временное хранение облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов в специально приспособленных хранилищах в целях повышения безопасности и снижения затрат при последующем обращении с ними.

Ввоз в Российскую Федерацию облученных сборок, а также вывоз из ранее ввезенных облученных сборок или продуктов переработки осуществляются на основе международных договоров Российской Федерации и внешнеторговых контрактов, заключаемых организациями, специально уполномоченными Правительством РФ. Порядок заключения внешнеторговых соглашений об осуществлении внешнеторговых операций с ТВС определяется законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Комментируемая статья устанавливает в качестве обязательного условия для ввоза в РФ ТВС положительное заключение государственной экологической экспертизы. На экспертизу представляется единый проект, подготовленный уполномоченными организациями, согласованный с органами исполнительной власти, осуществляющими контроль и надзор в области использования атомной энергии. Ввоз в Российскую Федерацию облученных сборок осуществляется в пределах лимитов, ежегодно определяемых Правительством РФ. Положением о ввозе в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов определены условия ввоза ТВС на территорию России, при этом в зависимости от цели ввоза в РФ определены два вида условий:

а) для ввоза в РФ ТВС с целью временного технологического хранения с последующим обязательным возвратом в государство поставщика условия сводятся к обеспечению гарантий приема государством-поставщиком облученных сборок по окончании срока хранения и определению срока хранения, который должен быть не более технически допустимого срока.

б) для ввоза в РФ ТВС с целью временного технологического хранения с последующей переработкой осуществляется на следующих условиях:

- международный договор РФ должен содержать обязательства по переработке облученных сборок после окончания срока их временного технологического хранения;

- срок временного технологического хранения облученных сборок и продуктов переработки обосновывается в материалах единого проекта, устанавливается при заключении соответствующего внешнеторгового контракта и не должен превышать технически допустимый срок, определенный исходя из особенностей и состояния облученных сборок и условий их хранения;

- внешнеторговый контракт на ввоз облученных сборок российского производства может предусматривать условия последующего оставления радиоактивных отходов в Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Необходимо констатировать, что в настоящее время ни одна страна мира, включая Россию, не имеет надежных технологий для хранения и захоронения радиоактивных отходов. Кроме того, в России на сегодняшний день нет свободных хранилищ для хранения зарубежных радиоактивных отходов. В то же время, действительно, переработка облученных тепловыделяющих сборок из других стран практикуется, например, в Великобритании и Франции. Однако международная практика переработки облученных ТВС из других стран предполагает однозначный возврат радиоактивных отходов. Например, в соответствии со статьей 3 Закона Бателя, принятого во Франции, предполагается возврат радиоактивных отходов в страну их происхождения. Данный Закон запрещает хранение иностранных отходов на французской территории дольше определенного времени, необходимого по технологии переработки. В связи с этим, представляется необходимым внесение изменений в комментируемую статью, что уже предлагалась депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае принятия такого законопроекта будет установлена обязательность возврата радиоактивных отходов, образующихся в результате обращения с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов зарубежного производства, что позволит снизить риск радиационного воздействия и будет способствовать повышению уровня экологической безопасности. Кроме того, это приведет к получению дополнительных финансовых ресурсов за счет экономии средств, направляемых на реабилитацию территорий, подвергаемых радиоактивному загрязнению в результате захоронения высоко- и среднеактивных отходов, социальных выплат населению, проживающему вблизи пунктов захоронения радиоактивных отходов, а также средств, направляемых на защиту объектов захоронения радиоактивных отходов.

Статья 49. Требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве

1. Комментируемый закон устанавливает несколько направлений охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Одним из главных является возложение обязанности на граждан и юридических лиц по соблюдению требований в области охраны окружающей среды в области химизации сельского хозяйства. На территории Российской Федерации распространено множество вредных организмов, наносящих ущерб сельскохозяйственному производству. В различных регионах сельскохозяйственным культурам причиняют вред около 50 видов многоядных, свыше 100 видов специализированных вредителей и более 70 видов болезней и 300 видов сорняков.[\*(67)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9967)

В связи с этим, сбалансированная химизация сельского хозяйства является важнейшим направлением повышения урожайности сельскохозяйственных культур и, одновременно, одной из самых острых проблем в процессе обеспечения качества земель сельскохозяйственного назначения. Цель химизации - повышение урожайности и увеличение продукции сельскохозяйственного производства. Однако наряду с позитивным воздействием на количество урожая использование пестицидов и иных химических препаратов имеет и отрицательный эффект - загрязнение продуктов питания и, как следствие этого, ухудшение здоровья человека. Отсюда вытекает проблема обеспечения производства экологически чистой продукции, под которой предлагается понимать "продукцию, обладающую повышенной питательной ценностью, укрепляющую здоровье, не содержащую токсичных веществ, не оказывающую канцерогенного, мутагенного или иного неблагоприятного воздействия на организм человека в процессе ее потребления".[\*(68)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9968)

Загрязнение окружающей среды химическими веществами происходит как в процессе их производства, хранения, транспортировки и применения, так и при нарушении правил утилизации и удаления химических отходов. При рассмотрении вопросов химизации сельского и лесного хозяйства необходимо различать два понятия: пестициды и агрохимикаты.

Пестициды - химические или биологические препараты, используемые для борьбы с вредителями и болезнями растений, сорными растениями, вредителями хранящейся сельскохозяйственной продукции, бытовыми вредителями и внешними паразитами животных, а также для регулирования роста растений, предуборочного удаления листьев (дефолианты), предуборочного подсушивания растений (десиканты).

Агрохимикаты - удобрения, химические мелиоранты, кормовые добавки, предназначенные для питания растений, регулирования плодородия почв и подкормки животных. Данное понятие не применяется в отношении торфа, используемого для других целей.

По состоянию на 1 августа 2008 г. Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека выдано более 1900 санитарно-эпидемиологических заключений на пестициды и агрохимикаты. Число регистрируемых препаратов ежегодно растет, и такая тенденция отмечается в большинстве стран мира, в том числе благодаря разработке более совершенных технологий и препаративных форм. В ряде стран Западной Европы зарегистрировано от 5 до 10 тысяч наименований пестицидов.[\*(69)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9969)

Разрешается использование только тех пестицидов и агрохимикатов, которые прошли регистрационные испытания, экспертизу, а также государственную регистрацию. Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов проводятся для разработки и обоснования регламентов применения пестицидов и агрохимикатов. Указанные регламенты обеспечивают эффективность применения пестицидов и агрохимикатов и их безопасность для здоровья человека, окружающей среды. Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов осуществляют юридические лица, которые имеют необходимые для этого научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации и допущены специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, к проведению данных испытаний.

Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов включают в себя: определение эффективности применения пестицидов и агрохимикатов и разработку регламентов их применения; оценку опасности негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и разработку гигиенических нормативов, санитарных норм и правил; экологическую оценку регламентов применения пестицидов и агрохимикатов; экспертизу результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов.

Экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов включает в себя: государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов, осуществляемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды; токсиколого-гигиеническую экспертизу, осуществляемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора; экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, организуемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов.

Государственная регистрация пестицида или агрохимиката осуществляется Россельхознадзором после окончания регистрационных испытаний пестицида или агрохимиката, при наличии положительных заключений по экспертизе результатов регистрационных испытаний пестицида или агрохимиката федеральных органов исполнительной власти. Конечными результатами исполнения Россельхознадзором государственной функции являются: выдача свидетельства о государственной регистрации пестицида или агрохимиката или дополнения к ранее выданному свидетельству о государственной регистрации пестицида или агрохимиката; уведомление об отказе в государственной регистрации пестицида или агрохимиката; уведомление о прекращении государственной регистрации пестицида или агрохимиката до истечения срока государственной регистрации пестицида или агрохимиката (п. 1.3, 1.4 Приказа Минсельхоза РФ от 17 июня 2009 г. N 231 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов").

При совершении регистрации, пестицид или агрохимикат вносится в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории России. Экологическое законодательство запрещает не только производство, использование и оборот пестицидов и агрохимикатов, не прошедших государственную регистрацию, но и их рекламу.

2. При производстве пестицидов и агрохимикатов изготовитель обязан: обеспечивать производство пестицидов и агрохимикатов в соответствии с нормативной документацией; обеспечивать выпуск пестицидов и агрохимикатов в расфасовке, удобной для потребителей, в том числе для розничной торговли; обеспечивать выпуск аналитических стандартов (тестов) в целях контроля микроколичеств пестицидов и агрохимикатов в сельскохозяйственной продукции, лекарственном сырье и продуктах питания, окружающей среде; прекращать реализацию пестицидов и агрохимикатов и осуществлять их утилизацию в случаях, если безопасное применение данных пестицидов и агрохимикатов становится невозможным при выполнении рекомендаций о применении, транспортировке и хранении пестицидов и агрохимикатов или при соблюдении ограничений по применению пестицидов и агрохимикатов.

Хранение пестицидов и агрохимикатов разрешается в специализированных хранилищах, предназначенных только для их хранения. Запрещается бестарное хранение пестицидов. При хранении пестицидов и агрохимикатов необходимо соблюдать требования, исключающие причинение вреда здоровью людей и окружающей среде. Требования к хранению пестицидов и агрохимикатов устанавливаются федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Транспортировка пестицидов и агрохимикатов допускается только в специально оборудованных транспортных средствах. При их транспортировке необходимо соблюдать требования, которые установлены законодательством Российской Федерации и издаваемыми специально уполномоченными органами исполнительной власти РФ в соответствии с ним правилами и которые исключают возможность негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и окружающую среду.

Порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяется федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также с учетом рационов животных. Безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных регламентов и правил применения пестицидов и агрохимикатов, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Пестициды и агрохимикаты применяются только при использовании специальной техники и оборудования. Применение пестицидов ограниченного использования должно осуществляться на основании специальных разрешений специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти только гражданами, имеющими специальную профессиональную подготовку. Более детально порядок использования пестицидов и агрохимикатов определяется санитарными правилами.

3. Ситуация с хранением и уничтожением (утилизацией) непригодных и запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, несмотря на принятие ряда законодательных актов и директивных документов, продолжает оставаться одной из наиболее актуальных для субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации накоплено около 20 тыс. т запрещенных и непригодных к применению пестицидов. Длительное их хранение в неприспособленных складах и разрушенной таре приводит к загрязнению окружающей среды: почвы, водных объектов, в том числе источников питьевого водоснабжения. Особую опасность представляют хранящиеся стойкие органические загрязнители: хлорорганические соединения, нитросоединения, ртутьорганические протравители, а также обладающие высокой токсичностью фосфорорганические и медьсодержащие пестициды.

В настоящее время имеются случаи незаконного захоронения пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, в том числе с выдачей разрешительных документов Управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации.

Между тем, в соответствии со ст. 13. Закона об отходах, организацию деятельности в области обращения с отходами, в том числе пришедшими в негодность и запрещенными к применению пестицидами и агрохимикатами, на территориях муниципальных образований осуществляют органы местного самоуправления. Согласно ст. 24 Закона о пестицидах и агрохимикатах, допускается захоронение пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, при этом методы их уничтожения, а также тары из-под них разрабатываются изготовителями пестицидов и агрохимикатов по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Уничтожение пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, учитывая, что данные вещества могут относиться к отходам 1-2 классов опасности, должно осуществляться на полигонах токсичных отходов (захоронение), либо сжиганием на высокотемпературных установках для сжигания отходов, при этом уничтожение должно осуществляться в соответствии с требованиями санитарного законодательства (технологии уничтожения должны быть разрешены в установленном порядке).

При решении вопросов уничтожения, в том числе захоронения, пришедших в негодность пестицидов и агрохимикатов необходимо руководствоваться: санитарными правилами СП 2.1.7.1386-03 "Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления"; санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами СанПиН 2.1.7.1322-03 "Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления"; санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" и другими документами санитарного законодательства.[\*(70)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9970)

4. Применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду, п. 2 комментируемой статьи запрещено. Для всех же разрешенных к применению в сельском хозяйстве химических веществ установлены ПДК в объектах окружающей среды, порядок учета и хранения ядохимикатов, а также правила, согласно которым химические обработки посевов, насаждений и других угодий проводятся только после их предварительного обследования, определения степени поражения вредителями и заселения полезными видами насекомых. В случае нарушения правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей природной среде, ст. 8.3 КоАП РФ предусматривает наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц.

Статья 50. Охрана окружающей среды от негативного биологического воздействия

1. Часть первая комментируемой статьи запрещает производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам без соблюдения обязательных разрешительных процедур. Для наиболее точного уяснения смысла положений комментируемой статьи обратимся к нормам международного права.

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) предусматривает два режима сохранения компонентов биологического разнообразия:

а) сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, а применительно к одомашненным или культивируемым видам - в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки - сохранение in-situ;

б) сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания - сохранение ex-situ.

При этом рассматриваемый международный документ говорит о том, что приоритет отдается сохранению in-situ, а меры сохранения ex-situ возможны только в качестве вспомогательных ("в целях дополнения мер in-situ"). Статья 9 Конвенции среди основных принципов сохранения ex-situ называет предпочтительное сохранение компонентов биологического разнообразия ex-situ в стране биологического происхождения таких компонентов; создание условий для сохранения и исследования ex-situ растений, животных, микроорганизмов предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов; сохранение и реабилитация находящихся в опасности видов и их реинтродукция в места их естественного обитания; регламентация и регулирование сбора биологических ресурсов из естественных мест обитания для целей сохранения ex-situ, для того, чтобы не создать угрозу для экосистем.

В соответствии с положениями Международной Конвенции по защите растений (Рим, 1951 г.), договаривающиеся государства контролируют ввоз растений и части их, включая семена, в том числе, государства наделяются правом регламентировать порядок ввоза растений и растительных продуктов и с этой целью устанавливать ограничения или запреты на ввоз определенных растений или растительных продуктов. В случае установления таких ограничений или запретов государства должны публиковать такие сведения и сообщать об этом службам по защите растений других стран и Продовольственную и сельскохозяйственную организацию ООН (ФАО). Каждая партия груза, в соответствии с положениями Конвенции, сопровождается фитосанитарными удостоверениями, подтверждающими надлежащее фитосанитарное состояние и происхождение грузов растений.

Соглашение о сотрудничестве в области карантина растений, принятое государствами СНГ 13 ноября 1992 г., в целях предотвращения завоза и распространения карантинных и других особо опасных отсутствующих на территориях договаривающихся сторон вредителей, болезней растений и сорняков, устанавливает обязательные правила по карантинной проверке семян, посадочного материала, растений и растительной продукции, при импорте, экспорте и транзите через пограничные пункты. Участники Соглашения принимают единые, действующие на территории государств СНГ правила по импорту, экспорту и транзиту грузов растений. В частности, каждая партия таких грузов должна сопровождаться фитосанитарными сертификатами единой формы, в котором удостоверяется, что подкарантинный груз отвечает фитосанитарным требованиям, предъявляемым импортирующей стороной.

Таким образом, международная политика в сфере регулирования биологического воздействия направлена на ограничение чужеродного вмешательства в естественные экосистемы, приоритетного сохранения компонентов биологического разнообразия в их естественной среде, что нашло подтверждение в положениях действующего экологического законодательства.

Требования части первой комментируемой статьи, необходимые к соблюдению юридическими и физическими лицами при осуществлении деятельности по производству, разведению и использованию растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, можно разделить на три группы:

а) разработка эффективных мер по предотвращению неконтролируемого размножения растений, животных и других организмов;

б) получение положительного заключения государственной экологической экспертизы;

в) выдача разрешений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством Российской Федерации.

Основной целью указанных требований является недопущение превышения численности живых организмов сверх допустимой в естественных условиях предельной нормы. При этом негативное воздействие на природу может оказывать как превышение численности санитарно опасных живых организмов (крыс и т.д.), так и не контролируемое увеличение количества полезных объектов животного мира.

Требование по проведению государственной экологической экспертизы принято во исполнение положений ст. 14 Конвенции о биологическом разнообразии, закрепляющей обязательство договаривающихся государств по проведению экологической экспертизы проектов, которые могут оказывать существенное воздействие на биологическое разнообразие в целях предупреждения или сведения к минимуму таких последствий, и обеспечению участия общественности в проведении экологической экспертизы.

Законодательством Российской Федерации государственная экологическая экспертиза названа обязательной мерой охраны животного мира при принятии хозяйственных решений, способных повлиять на объекты животного мира и среду их обитания (ст. 20 Закона о животном мире).

Анализируя содержание основополагающих нормативно-правовых актов в области экологической экспертизы, охраны животного мира и охраны окружающей среды от негативного биологического воздействия, необходимо констатировать, что производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, не является самостоятельным объектом экологической экспертизы. Такая экспертиза проводится в случае принятия нормативно-технических и инструктивно-методических документов, регулирующих осуществление производства, разведения и использования растений и животных, проектов федеральных и региональных целевых программ, т.е. в отношении объектов экологической экспертизы, указанных в ст.ст. 11, 12 Закона об экологической экспертизе.

Помимо обязательного проведения экологической экспертизы, часть первая комментируемой статьи содержит требование об обязательном получении разрешений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством РФ на осуществление деятельности по производству, разведению и использованию растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам.

Данное правило основывается на международном принципе приоритетного сохранения компонентов биологического разнообразия в их естественной среде. В законодательстве о животном мире содержится требование о получении разрешений специально уполномоченных государственных органов РФ по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания, во-первых, на переселение объектов животного мира в новые места обитания, во-вторых, на акклиматизацию новых для фауны РФ объектов животного мира, и, в-третьих, на проведение мероприятий по гибридизации объектов животного мира.

В действующих нормативно-правовых актах разрешительные документы на осуществление вышеуказанных видов деятельности, связанных с воздействием на объекты животного мира и среду их обитания, именуются по-разному. Например, в соответствии с Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 327, к полномочиям Россельхознадзора относится выдача лицензий на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. В Административном регламенте исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по выдаче разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде, утв. Приказом Минсельхоза России от 14 декабря 2007 г. N 615, такие лицензии именованы разрешениями (п. 4 Административного регламента).

По своей правовой природе такие разрешительные документы существенно отличаются от лицензий на осуществление отдельных видов деятельности. Во-первых, в ст. 1 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 8 августа 2001 г. говорится о том, что отношения в сфере осуществления использования природных ресурсов, в том числе недр, лесов, объектов растительного и животного мира, не регулируются данным федеральным законом. Во-вторых, "природоресурсные" лицензии и разрешения оформляют, по сути, обязательственные отношения между государством - собственником природных ресурсов и конкретным юридическим лицом, в которых усматривается согласование ряда условий природопользования на стадии получения разрешительной документации. Определенная трудность в сопоставлении правового положения вышеуказанных разрешительных документов состоит в том, что правовой статус "природоресурсных" лицензий четко не определен в законодательстве: в настоящее время отсутствует единый нормативный акт о видах и порядке их предоставления.

2. Часть вторая комментируемой статьи посвящена вопросам защиты от негативного воздействия микроорганизмов на различных стадиях функционирования опасных производственных объектов.

В соответствии с Законом о промышленной безопасности, под опасным производственным объектом понимаются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к данному федеральному закону (ст. 2). В приложение 1 обозначено пять категорий таких объектов. К первой категории относятся объекты, на которых получаются, используются, перерабатываются, хранятся, транспортируются и уничтожаются опасные вещества. Опасные вещества рассматриваемый федеральный закон определяет как воспламеняющие, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, иные, представляющие опасность для окружающей среды, вещества. Ко второй и третьей категории относятся опасные производственные объекты, на которых используется оборудование, способное причинить вред жизни и здоровью человека, а также негативно повлиять на состояние окружающей среды (например, оборудование, работающее под давлением, стационарно установленные грузоподъемные механизмы). К четвертой и пятой категории относятся опасные объекты по видам и результатам выполняемых работ (на которых производится обработка черных и цветных металлов, ведутся горные работы). Все опасные производственные объекты подлежат занесению в реестр, который ведется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Закон о промышленной безопасности прямо не предусматривает требований, направленных на защиту от негативного биологического воздействия при осуществлении производственной деятельности. Тем не менее, его положения направлены на обеспечение требований промышленной безопасности, под которыми в соответствии со ст. 3 данного законодательного акта понимаются условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в действующем законодательстве, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность. К таким требованиям относятся: проведение экспертизы промышленной безопасности, декларирование промышленной безопасности особо опасных производств, лицензирование видов деятельности, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов, осуществление производственного контроля на таких объектах и другие требования.

Требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов. В качестве конечной цели рассматриваемых требований видится обеспечение промышленной безопасности различных видов опасных производств.

Требования об обеспечении защиты от негативного биологического воздействия при функционировании опасных производственных объектов являются, в основном, предметом регулирования природоохранного законодательства. Например, положения комментируемого закона содержат требования к установлению нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду (ст.ст. 21, 22).

Одной из разновидностей нормативов качества окружающей среды являются нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов. ПДК микроорганизмов являются гигиеническими нормативами, утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ - главой Роспотребнадзора и устанавливаются для воздушной среды.

В отношении концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе существуют две разновидности ПДК - максимально-разовая и среднесуточная, отличие которых обусловливается лимитирующим показателем вредности вещества. Лимитирующий (определяющий) показатель вредности характеризует две направленности биологического действия вещества:

- рефлекторное действие, т.е. реакция со стороны рецепторов верхних дыхательных путей - ощущение запаха, раздражение слизистых оболочек, задержка дыхания и т.п. Указанные эффекты возникают при кратковременном воздействии вредных веществ, поэтому рефлекторное действие лежит в основе установления максимально-разовой ПДК (ПДК м.р.), учитывающей так называемые залповые, массивные выбросы загрязняющих веществ и характеризует разовое, одномоментное рефлекторное влияние загрязнения атмосферного воздуха на организм человека;

- резорбтивное воздействие, т.е. возможность развития общетоксических, мутагенных, канцерогенных и других эффектов, возникновение которых зависит не только от концентрации вещества в воздухе, но и длительности его вдыхания. С целью предупреждения развития резорбтивного действия устанавливается среднесуточная ПДК (ПДК с.с.), которая учитывает как пиковые, так и наименьшие концентрации атмосферных загрязнений, которые имеют место в течение суток.

В отличие от загрязняющих веществ, ПДК м.р. для микроорганизмов в воздухе не устанавливаются, поскольку микроорганизмы обладают только резорбтивным воздействием на организм человека и присутствуют в атмосферном воздухе и в воздухе рабочей зоны в виде аэрозоля. Санитарное законодательство закрепляет две разновидности ПДК микроорганизмов в воздухе: ПДК с.с. в атмосферном воздухе населенных мест; ПДК с.с. в воздухе рабочей зоны. ПДК микроорганизмов в атмосферном воздухе населенных мест устанавливаются ГН 2.1.6.1763-03 "Предельно допустимые концентрации микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в атмосферном воздухе населенных мест" и действуют на всей территории Российской Федерации. Данные гигиенические нормативы распространяются на атмосферный воздух городских и сельских населенных пунктов и используются при проектировании технологических процессов, оборудования и вентиляции, для санитарной охраны атмосферного воздуха, для профилактики неблагоприятного воздействия загрязняющих атмосферный воздух микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов на здоровье населения городских и сельских населенных пунктов.

ПДК микроорганизмов в воздухе рабочей зоны являются гигиеническим нормативом - ГН 2.1.6.1762-03 "Предельно допустимые концентрации микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в воздухе рабочей зоны" для использования при проектировании производственных зданий, технологических процессов, оборудования, вентиляции, для контроля за качеством производственной среды и профилактики неблагоприятного воздействия на здоровье работающих.

Такие нормативы устанавливаются на основании комплексных токсикологических, иммунологических и бактериологических исследований и представляют собой концентрации микроорганизмов, которые при ежедневной, кроме выходных дней, работе в течение 8 часов и не более 40 часов в неделю, в течение всего рабочего стажа не должны вызывать заболеваний или отклонений в состоянии здоровья человека, а также не оказывать воздействие на будущие поколения людей. Рабочей зоной, на которую распространяется действие нормативов, является пространство высотой до 2-х метров над уровнем пола или площадки, на котором находятся места постоянного или временного пребывания работающих.

3. В части третьей комментируемой статьи содержится обязанность юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов. Закрепленные рассматриваемой частью комментируемой статьи обязанности корреспондируют иным статьям данного закона и положениям иных нормативно-правовых актов.

Во-первых, ст.ст. 22 и 23, закрепляющим основы нормирования допустимого воздействия на окружающую среду и предусматривающим установление нормативов выбросов и сбросов микроорганизмов в окружающую среду, исходя из нормативов допустимой нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. Как и в отношении осуществления деятельности, сопряженной с выбросами и сбросами химических веществ в атмосферу и водные объекты, поступление микроорганизмов в окружающую среду в результате антропогенной деятельности является правомерным лишь при наличии разрешения, выданного компетентным органом исполнительной власти - Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Основанием для выдачи разрешение на выбросы микроорганизмов в атмосферный воздух служит разработка хозяйствующим субъектом и утверждение в установленном порядке проекта предельно допустимых выбросов, а разрешения на сброс в водные объекты - наличие у водопользователя утвержденных нормативов предельно допустимых сбросов (НДС) или установленных лимитов на сбросы.

Во-вторых, на реализацию положений ч. 3 направлена ст. 67 комментируемого закона, которая регулирует порядок осуществления производственного экологического контроля и ст. 11 Закона о промышленной безопасности, закрепляющая обязанность эксплуатирующей организации организовывать и осуществлять производственный контроль за требованиями промышленной безопасности.

В-третьих, существует целый комплекс нормативно-технических документов, регламентирующих правила безопасности в биологической промышленности. Например, утвержденные Департаментом ветеринарии Минсельхозпрода России 7 июля 1999 г. Правила безопасности, производственной санитарии, охранно-карантинного и ветеринарно-санитарного режимов на предприятиях биологической промышленности, определяют порядок работы с микроорганизмами и ядами биологического происхождения, а также их учета, хранения и обращения. Данный документ был разработан на основе Санитарных правил: СП 1.2.011-94 "Эпидемиология. Безопасность работы с микроорганизмами I и II групп патогенности" и СП 1.2.036-95 "Эпидемиология. Порядок учета, хранения, передачи и транспортирования микроорганизмов I - IV групп патогенности".

В-четвертых, имеются требования к содержанию микроорганизмов в пищевых продуктах. Например, СанПиН 2.3.2.1078-01 "Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов" и принятые к нему дополнения содержат требования об обязательном указании на упаковке пищевых продуктов сведений о том, что продукт был получен с использованием генно-инженерно-модифицированных микроорганизмов. В соответствии с п. 4.1. данных санитарных правил и норм, новые пищевые продукты, полученные из ГМО растительного происхождения, подлежат обязательной государственной регистрации, осуществляемой Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Статья 51. Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления

1. Комментируемая статья содержит экологические требования при обращении с отходами производства и потребления. Выделение в отдельную группу таких требований обусловлено увеличивающимися объемами образования отходов и, как следствие, все возрастающим их негативным воздействием на окружающую среду. Сложившаяся стране ситуация в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов ведет к значительному экономическому ущербу и представляет реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны. Ежегодно в Российской Федерации образуется около 7 млрд. тонн отходов, из которых используется лишь 2 млрд. тонн, или 28,6%. На территории страны в отвалах и хранилищах накоплено около 80 млрд. тонн только твердых отходов. Особую тревогу вызывает накопление в отвалах и свалках токсичных, в том числе содержащих канцерогенные вещества, отходов, общее количество которых достигло 1,6 млрд. тонн.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.) понимает под отходами вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства. В законодательстве Российской Федерации, отходы определяются как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства (ст. 1 Закона об отходах). В соответствии со ст. 4.1. Закона об отходах, отходы подразделяются на 5 классов в зависимости от степени их опасности для человека и окружающей среды.

Если ранее к видам деятельности, подлежащим лицензированию относились сбор, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение опасных отходов, то в настоящий момент лицензированию подлежит деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению отходов 1-4 классов опасности. Не подлежит лицензированию деятельность по накоплению отходов 1-5 классов опасности, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов 5 класса опасности. Это объясняется тем, что реальную опасность для окружающей среды, жизни и здоровья человека представляют отходы 1-4 классов опасности, где 4 класс - малоопасные отходы, а 1 класс - чрезвычайно опасные отходы. Руководствуясь предложенной законодателем классификацией, к 5 классу опасности отходов относятся практически неопасные отходы, при этом отсутствие четких указаний в законе относительно лицензирования деятельности по обращению с отходами 5 класса опасности до недавнего времени означали обязательность лицензирования такой деятельности.

Необходимо отметить, что приведенная в ст. 4.1. Закона об отходах классификация отходов не является единственной. По степени токсичности, отходы подразделяются на 4 класса в соответствии с положениями Санитарных правил по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления (СП 2.1.7.1386-03), утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16 июня 2003 г. N 144: 1 класс - чрезвычайноопасные; 2 класс - высокоопасные; 3 класс - умеренноопасные; 4 класс - малоопасные.

Эта градация отходов не распространяются на радиоактивные, взрыво- и пожароопасные отходы, а также отходы, способные вызвать инфекционные заболевания (пищевые отходы, отходы лечебно-профилактических учреждений, осадки хозяйственно-бытовых сточных вод и т.п.).

В соответствии с СанПиН 2.1.7.728-99 "Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений", утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 января 1999 г., отходы здравоохранения подразделяются по степени их эпидемиологической, токсикологической и радиационной опасности на пять классов опасности: Класс А. Неопасные отходы лечебно - профилактических учреждений; Класс Б. Опасные (рискованные) отходы лечебно - профилактических учреждений; Класс В. Чрезвычайно опасные отходы лечебно-профилактических учреждений; Класс Г. Отходы лечебно-профилактических учреждений, по составу близкие к промышленным; Класс Д. Радиоактивные отходы лечебно-профилактических учреждений. В зависимости от устанавливаемого класса, санитарным законодательством устанавливаются особенности сбора, хранения и утилизации отходов здравоохранения.

В п. 3 ст. 10 Закона об отходах содержится обязанность различных субъектов хозяйственной деятельности предусматривать места (площадки) для сбора отходов на стадии проектирования различных объектов.

Фактически в действующем законодательстве существуют два понимания сбора отходов. Во-первых, согласно ст. 1 Закона об отходах под сбором отходов понимается прием или поступление отходов от физических и юридических лиц в целях дальнейшего использования, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов. Таким образом, предполагается, что лицо, осуществляющее сбор отходов, совершает определенные действия по приему отходов от третьих лиц. Во-вторых, сбор отходов означает их складирование в специально отведенных для этого местах, при этом деятельность по сбору отходов может осуществлять как собственник отходов, так и специализированная организация (ст. 10 Закона об отходах). В действующих государственных стандартах дано понятие сбора отходов, близкое ко второму его законодательному определению: в ГОСТ 30772-2001 сбор отходов понимается как деятельность, связанная с изъятием отходов в течение определенного времени из мест их образования, для обеспечения последующих работ по обращению с отходами. В соответствии с положениями ГОСТ 3.1603-91 сбор отходов предполагает определенные действия исполнителей, регламентированные документами и обеспечивающие соблюдение соответствующих требований по охране и сохранению окружающей среды, связанные с удалением отходов из мест образования и накоплением их с целью последующего использования или уничтожения (захоронения).

Сбор отходов осуществляется в мусоросборочные контейнеры. В проектной документации предусматриваются места для размещения контейнерных площадок, которые должны соответствовать требованиям нормативных документов. Например, постановлением Главы Администрации Муниципального образования "Холмский городской округ" от 23 июня 2008 г. N 577 "Об утверждении Порядка организации сбора и вывоза отходов на территории МО "Холмский городской округ", закреплено, что контейнерной площадкой является ровное асфальтовое или бетонное покрытие с уклоном (0.02%) в сторону проезжей части дороги, имеющее ограждение (кирпичное, бетонное, сетчатое и т.п.) высотой 1,2-1,5 м., расположенная на расстоянии не менее 20 метров от окон жилых зданий, детских площадок и других мест постоянного пребывания людей, но не более 100 метров от наиболее удаленного входа в жилое здание. С учетом плотности застройки возможна установка на расстоянии менее 20 метров от указанных объектов. В соответствии с Правилами обращения с отходами в г. Санкт-Петербурге (утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 2 августа 2005 г.), мусоросборники всех типов должны устанавливаться на бетонированной или асфальтированной площадке, как правило, с ограждением из стандартных железобетонных изделий и посадкой вокруг площадки кустарниковых насаждений.

Нормативно-правовыми актами или нормативно-техническими документами могут устанавливаться особенности сбора отходов, образуемых при различных видах хозяйственной и иной деятельности. Например, СанПиН 2.1.7.728-99 устанавливает правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений. В частности, все отходы ЛПУ подразделены на классы опасности, в зависимости от которых устанавливаются требования к организации площадок по сбору отходов.

Захоронение опасных отходов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями производится на специальных объектах только по разрешению (лицензии), при этом на них должен быть составлен Паспорт опасных отходов на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности. Определение "объект размещения отходов" раскрывается в ст. 1 Закона об отходах. Под объектом размещения отходов понимается специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов. В соответствии с п. 2.5 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.1.7.1322-03 "Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления" (СанПиН 2.1.7.1322-03) объектом размещения отходов также считаются открытые площадки или специализированные помещения, на которых производится временное хранение отходов, в том числе в целях их последующей утилизации. Разновидностями объектов размещения отходов являются полигоны, шламохранилища, хвостохранилища, отвалы горных пород и другие объекты, на которых могут быть размещены отходы, отвечающие всем законодательным требованиям.

Одна из разновидностей объектов размещения отходов - полигоны твердых бытовых отходов (ТБО), представляют собой специальные сооружения, предназначенные для изоляции и обезвреживания ТБО, которые должны гарантировать санитарно - эпидемиологическую безопасность населения (п. 2.1. Санитарных правил СП 2.1.7.1038-01, утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 марта 2001 г. N 16). Для создания объектов размещения отходов необходимо разрешение компетентного государственного органа, которым является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Увеличение количества опасных отходов ставит перед юридическими лицами и предпринимателями, чья деятельность связаны с их образованием, задачу обезвреживания, утилизации либо переработки этих отходов. При этом основная трудность для данных субъектов состоит в том, что отходы, как правило, приходится перевозить, а риск, связанный с хранением, перегрузкой, транспортировкой опасных веществ, весьма велик.

Законодательство в этой связи призвано установить необходимые нормы, при соблюдении которых будет обеспечена безопасность людей, имеющих отношение к транспортировке опасных отходов, а также людей, которые могут оказаться (и пострадать) в случае возникновения аварийных ситуаций. Важное значение имеет также экологический аспект перевозки опасных веществ, поскольку воздействие опасных веществ, перевозимых различными видами транспорта, на окружающую среду может вызвать необратимые изменения (вплоть до гибели) флоры и фауны.

В п. 1 ст. 16 Закона об отходах обозначен закрытый перечень требований для транспортирования и передачи опасных отходов.

Первое требование - это наличие паспорта опасных отходов. Паспорт опасных отходов - основной документ, достоверно свидетельствующий о степени и виде опасности, основных ресурсных и сырьевых характеристиках отходов, распространяется на любые отходы производства и потребления, образующиеся, складируемые и потребляемые, включая отходы, являющиеся результатами трансграничных перевозок из-за рубежа и за рубеж.

Второе требование напрямую вытекает из первого - наличие специально оборудованного и снабженного специальными знаками транспортного средства для перевозки опасных отходов.

Третье обязательное условие касается соблюдения требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах. Приказом Министерства транспорта РФ от 8 августа 1995 г. N 73 утверждены Правила перевозки опасных грузов автомобильным транспортом. Контроль за соблюдением Правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом осуществляет Российская транспортная инспекция.

Данные Правила определяют основные условия перевозок опасных веществ автомобильным транспортом, общие требования по обеспечению безопасности при их транспортировке, регламентируют взаимоотношения, права и обязанности участников перевозки опасных грузов. Перевозка железнодорожным транспортом осуществляется на основании ст.ст. 3, 31 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" от 10 января 2003 г. N 18-ФЗ и Правил переадресовки грузов на железнодорожном транспорте, утв. МПС России в 2003 году.

Четвертое требование - наличие документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Требования обеспечения безопасности при трансграничном перемещении отходов содержатся в ст. 17 Закона об отходах. В российском законодательстве под трансграничным перемещением отходов понимается перемещение отходов с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на территорию (через территорию), находящуюся под юрисдикцией другого государства, или в район, не находящийся под юрисдикцией какого-либо государства, при условии, что такое перемещение отходов затрагивает интересы не менее чем двух государств.

Базовым международным документом, регулирующим трансграничное перемещение отходов, является Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Она была совершена в Базеле 22 марта 1989 г., подписана СССР в Нью-Йорке 23 марта 1990 г. Федеральным законом от 25 ноября 1994 г. N 49-ФЗ "О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением" она была ратифицирована и вступила в силу для России 1 мая 1995 г.

Положения этой конвенции, а также положения принятой в ее развитие Резолюции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) "О трансграничном перемещении опасных отходов, предназначенных для операций по регенерации" предусматривают существование национального нормативного и правового обеспечения регулирования ряда важнейших вопросов, касающихся обращения с отходами, в частности вопросов определения степени опасности тех или иных отходов, а также национальной системы контроля за достоверностью определения опасных характеристик отходов. Названные межгосударственные соглашения рассматривают в качестве основных два аспекта регулирования обращения с отходами: безопасность обращения и повторное вовлечение отходов в промышленное производство, т.е. наиболее полное использование их ресурсных качеств.

Порядок трансграничного перемещения отходов утвержден постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г. N 442 "О трансграничном перемещении отходов" в виде Правил. Правила трансграничного перемещения отходов устанавливают общий порядок ввоза опасных и других отходов, в приложении к данным правилам сформированы два списка: Перечень опасных отходов, ввоз (вывоз) которых на территорию (с территории) РФ осуществляется по лицензии Минэкономразвития РФ, выдаваемой на основании разрешения МПР РФ (его территориальных органов) на трансграничное перемещение отходов и Перечень опасных отходов, ввоз (транзит) которых на территорию (по территории) России запрещается, а вывоз с территории РФ осуществляется по лицензии Минэкономразвития РФ, выдаваемой на основании разрешения МПР РФ (его территориальных органов) на трансграничное перемещение отходов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 выдачу разрешений на трансграничное перемещение отходов осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Вывоз отходов, указанных в данных перечнях с территории Российской Федерации на территорию государства, не являющегося стороной Базельской конвенции, запрещается.

Трансграничное перемещение отходов производства взрывчатых веществ осуществляется в соответствии с Положением об осуществлении ввоза в Российскую Федерацию, вывоза из Российской Федерации и транзита по территории Российской Федерации взрывчатых веществ, в том числе после утилизации боеприпасов, а также отходов их производства, средств взрывания, порохов промышленного назначения и пиротехнических изделий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. N 512.

2. Частью второй комментируемой статьи устанавливаются правовые запреты на осуществление отдельных видов деятельности в области обращения с отходами. Установление указанных запретов продиктовано значительным негативным воздействием таких видов деятельности на окружающую среду, и, как следствие, высокой степенью их общественной опасности.

Во-первых, запрещается сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву.

Подобный запрет является предметом регулирования и природоресурсного законодательства. Так, ст. 56 ВК РФ запрещает сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), и сброс сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, а также захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ. Юридические и физические лица, нарушающие указанные требования в зависимости от общественной опасности правонарушения несут административную или уголовную ответственность.

Так, лица, осуществляющие сброс отходов в водные объекты, могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ ("Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления") и ст. 8.13 КоАП РФ ("Нарушение правил охраны водных объектов"). Если такая деятельность причинила существенный вред животному и растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, либо вред здоровью человека или массовую гибель животных, то виновное лицо привлекается к уголовной ответственности по ст. 250 УК РФ. Преступлением считается также сброс отходов производства и потребления в водные объекты, расположенные на территории заповедников, заказников, в зонах чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия.

Причиненный ущерб окружающей среде в результате сброса отходов производства и потребления в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву подлежит возмещению в полном объеме в порядке, определенном гражданским законодательством.

Во-вторых, запрещается размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским населенным пунктам, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека.

Данный запрет реализуется в процессе принятия решений о сооружении объектов размещения отходов: ст. 12 Закона об отходах устанавливает основное правило определения мест строительства объектов размещения отходов, которое осуществляется только при условии проведения специальных гидрологических, геологических и иных исследований; проектная документация на объекты размещения и обезвреживания отходов 1-4 классов опасности подлежит обязательной экологической экспертизе (п. 7.2. ст. 11 Закона об экологической экспертизе). Вокруг объектов размещения отходов устанавливаются санитарно-защитные зоны. В соответствии с действующей редакцией СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. N 74, санитарно-защитная зона (СЗЗ) является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме, в частности, в санитарно-защитной зоне объектов размещения отходов запрещается размещение жилой застройки, скважин и колодцев для питьевых целей. В отношении особо опасных объектов размещения отходов, к которым относятся, например, захоронения крупного рогатого скота, зараженного сибирской язвой, размер СЗЗ устанавливается постановлением Главного государственного санитарного врача РФ.

В-третьих, недопустимо захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов. Охрана водосборных площадей водных объектов (ст. 102 ВК РФ) регламентируется отдельной статьей ВК РФ. Под водосборной площадью понимается территория, сток с которой формирует водный объект. Охрана водосборных площадей водных объектов предполагает восстановление их экологического режима и объема стока, водохранилищ, пойм, водоохранных зон, берегоукрепление, компенсационные меры при мостовых и на водозащитных сооружениях. На водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещение захоронений отходов, свалок, кладбищ, скотомогильников и других объектов, влияющих на состояние подземных вод.

В-четвертых, запрещается ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания. Данный запрет означает, что в принципе в целях дальнейшего вторичного использования в коммерческих целях, отходы, в том числе и опасные, могут быть ввезены из-за границы. Примером неоднозначности положений комментируемой статьи является длительный судебный процесс, инициированный в 2007 г. общественной организацией Гринпис против голландского правительства по делу о прекращении ввоза радиоактивных отходов в Россию. По данным Гринпис, лишь 10% ввезенного обедненного гексафторида урана (ОГФУ), который является радиоактивным, вернется в Нидерланды. Около 125 000 тонн опасных отходов навсегда останутся в России и присоединятся к 700 000 тонн уже накопленного ОГФУ отечественного происхождения. Кроме того, условия хранения металлических контейнеров с ОГФУ и отходами его переработки на российских предприятиях не соответствуют не только международным требованиям, но даже и требованиям, действующим в Российской Федерации. Кроме того, Россия в настоящее время является единственной страной в мире, принимающей в промышленных масштабах ОГФУ из-за рубежа, при этом страна уже пострадала от деятельности атомной отрасли: в 15 субъектах РФ существуют радиационно зараженные территории, на которых, в большинстве случаев, проживают люди.

3. Правовое регулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется нормативными правовыми актами экологического законодательства. Согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ законодательство об охране окружающей среды (экологическое законодательство), отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Это означает, что органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере обращения с отходами. Из анализа ч. 4 ст. 15 Конституции РФ следует вывод о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, несмотря на то, что указанные международно-правовые акты не упомянуты в комментируемой статье, они действуют на территории России и определяют поведение и деятельность субъектов, которым они адресованы.

В числе таких международных актов следует выделить:

- Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.);

- Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 г.);

- Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов (Москва, 12 апреля 1996 г.);

- Модельный закон "Об отходах производства и потребления" (новая редакция) (принят постановлением на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 31 октября 2007 г. N 29-15);

- Межправительственное соглашение государств - участников СНГ "О контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов" (Москва, 12 апреля 1996 г.) и т.д.

Основополагающим законодательным актом в сфере обращения с отходами является Закон об отходах. Наряду с данным законом, деятельность в сфере обращения с отходами регулируется и иными актами экологического законодательства, в том числе следующими федеральными законами: Законом об охране атмосферного воздуха (ст. 18, 30); Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (ст. 22, 27, 30, 40, 51); Законом об атомной энергии (ст. 22, 25, 28, 44, 47); Законом об экологической экспертизе (ст. 11); Законом об охране озера Байкал (ст. 6, 14) и т.д.

Ряд вопросов в сфере обращения с отходами регулируется нормативными актами иной отраслевой принадлежности. В их числе следует выделить ГК РФ (ст. 226), ВК РФ (ст. 56-59, 65), ГрадК РФ (ст. 35, 49), ЗК РФ (ст. 13, 27, 75, 89), Таможенный кодекс РФ (ст. 183), КоАП РФ (ст. 8.2, 8.6, 8.13, 8.19, 8.31, 14.26 и т.д.), УК РФ (ст. 247) и т.д.

Помимо федеральных законов, деятельность в области обращения с отходами является предметом регулирования иных нормативно-правовых актов, среди которых следует выделить:

а) указы Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 22 февраля 1992 г. N 179 "О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена");

б) постановления Правительства РФ (например, постановление Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 "О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение");

в) акты федеральных органов исполнительной власти (например, приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 29 июля 2008 г. N 258 "О дополнительных мерах по проведению государственного санитарно-эпидемиологического надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов при обращении с отходами производства и потребления").

Полномочия субъектов РФ в области обращения с отходами изложены в ст. 6 Закона об отходах. Необходимо отметить, что большинство субъектов РФ конкретизировало свои полномочия в сфере обращения с отходами производства и потребления в региональных законах "Об охране окружающей среды" и/или специальных законах об отходах. В качестве примера приведем: Закон Кировской области от 6 июня 2007 г. N 131-ЗО "Об отходах производства и потребления в Кировской области"; Закон Московской области от 8 ноября 2001 г. N 171/2001-ОЗ "Об отходах производства и потребления в Московской области"; Закон Владимирской области от 9 октября 2007 г. N 130-ОЗ "Об отходах производства и потребления во Владимирской области".

В сфере регулирования обращения с отходами производства и потребления могут действовать и муниципальные правовые акты. При этом нормы об обращении с отходами могут находиться:

а) в Уставах муниципальных образований. Как правило, в уставах констатируется, что организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов относится к вопросам местного значения, а также уточняется, что непосредственной организацией таких работ занимается орган исполнительной власти муниципального образования (администрация муниципального района, поселения, городского округа);

б) в специальных муниципальных правовых актах. В качестве примера следует привести Правила по регулированию очистки территории муниципального образования "Город Ижевск" от отходов (Утверждены решением Городской думы города Ижевска от 3 октября 2006 г. N 146); Постановление Администрации г. Тюмени от 18 октября 2007 г. N 24-пк "Об утверждении порядка сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в городе Тюмени"; Решение Азовского районного собрания депутатов Ростовской области N 124 от 20 февраля 2007 г. "Об утверждении Правил обращения с отходами на территории Азовского района" и т.д.;

в) в муниципальных целевых программах в сфере обращения с отходами. Наиболее ярким примером тут является муниципальный правовой акт города Владивостока "Муниципальная целевая программа "Отходы" на 2006-2015 годы" (Принят Думой города Владивостока 9 июня 2006 года).

В п. 2 ст. 2 Закона об отходах содержится ряд исключений из общего правила о том, что отношения в сфере обращения с отходами регулируются федеральными, региональными и муниципальными правовыми актами. Применительно к отношениям в области обращения с радиоактивными отходами, с биологическими отходами, с отходами лечебно-профилактических учреждений, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты действует только федеральное законодательство.

Такие законодательные акты (помимо комментируемого закона) приняты и действуют, в том числе:

а) в сфере обращения с радиоактивными отходами: Закон об атомной энергии;

б) в сфере обращения с биологическими отходами (биологические отходы - это отходы, образующиеся в результате практической деятельности научных, медицинских или ветеринарных учреждений (при экспериментах с использованием животных, живых организмов, биологических жидкостей, материалов и тканей), гибели скота, других животных и птицы (включая скотомогильники прошлых лет, собственники которых неизвестны), а также отходы, образующиеся в биотехнологической промышленности при переработке сырья животного происхождения, подлежат особому регулированию в связи с их высокой потенциальной опасностью для окружающей среды. Они подлежат утилизации путем переработки на ветеринарно-санитарных утилизационных заводах (цехах) обеззараживанию в биотермических ямах, уничтожению сжиганием или, в исключительных случаях, захоронению в специально отведенных местах) - Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

в) в сфере обращения с отходами лечебно-профилактических учреждений (под таковыми понимаются все виды отходов, образующиеся в: больницах, (общегородских, клинических, специализированных, ведомственных, в составе научно-исследовательского, учебного институтов), поликлиниках (в т.ч. взрослых, детских, стоматологических), диспансерах; станциях скорой медицинской помощи; станциях переливания крови; учреждениях длительного ухода за больными; научно-исследовательских институтах и учебных заведениях медицинского профиля; ветеринарных лечебницах; аптеках; фармацевтических производствах; оздоровительных учреждениях (санаториях, профилакториях, домах отдыха, пансионатах); санитарно-профилактических учреждениях; учреждениях судебно-медицинской экспертизы; медицинских лабораториях; частных предприятиях по оказанию медицинской помощи) - Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

г) отношения по выбросам вредных веществ в атмосферу регулируются комментируемым законом, Законом об охране атмосферного воздуха, Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

д) отношения по сбросу вредных веществ в водные объекты регулируются ВК РФ, Федеральным законом от 31 июля 1998 г. "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации", Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Статья 52. Требования в области охраны окружающей среды при установлении защитных и охранных зон

1. Положения комментируемой статьи содержат экологические требования при установлении зон с особым режимом использования территорий - охранных и защитных зон. В ст. 1 ГрадК РФ перечислены разновидности таких зон, в том числе, и не упоминаемых в комментируемой статье - зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ (объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В зависимости от цели, преследуемой при их установлении, все охранные и защитные зоны можно разделить на две группы:

а) зоны, предназначенные для охраны объекта от антропогенного загрязнения или вредного физического воздействия, поступающего извне. К таким объектам относятся природные объекты, особо охраняемые природные территории, а также объекты, созданные человеком и имеющие особое значение для охраны окружающей среды, обеспечения экологической и государственной безопасности, иных общественно полезных целей.

б) зоны, устанавливаемые в целях для защиты населения и территорий от негативного воздействия опасного промышленного или иного экологически опасного объекта. Общим для двух рассматриваемых разновидностей охранных и защитных зон является установление в пределах их территорий ограничений на осуществление хозяйственной и иной деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды.

Типичным примером первой разновидности охранных зон являются водоохранные зоны, особенности правового режима которых определяется в ст. 65 ВК РФ. В соответствии с положениями данной статьи, водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Например, в водоохраной зоне нельзя использовать сточные воды для удобрения, размещать кладбища, устраивать свалки, организовывать автостоянки и т.п. Строительство на территории водоохранной зоны не запрещено законодательством, но его осуществление возможно лишь при жестком соблюдении существующих экологических требований.

В пределах водоохранных зон выделяются прибрежные полосы, с еще более строгим режимом охраны: на их территориях вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. В частности, данные полосы должны быть свободны от каких-либо застроек.

Порядок установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов определяется в Постановлении Правительства РФ от 10 января 2009 г. N 17. Границы водоохранных зон и прибрежных полос устанавливаются:

а) органами государственной власти субъектов Российской Федерации - в отношении водных объектов, расположенных на территории субъекта РФ, используемых для питьевого или хозяйственно-бытового водоснабжения при реализации полномочий, переданных РФ по охране водных объектов и их частей, находящихся в федеральной собственности;

б) Федеральным агентством водных ресурсов и его территориальными органами - в отношении морей и их отдельных частей, а также в отношении водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ, а использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения 2-х и более субъектов РФ и которые входят в перечень водохранилищ, установленный Правительством Российской Федерации.

Основными задачами данных органов государственной власти являются: определить ширину водоохраной зоны и прибрежной полосы водного объекта в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 65 ВК РФ, описать границы водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водного объекта, их координат и опорных точек, отобразить границы прибрежных защитных полос водных объектов на картографических материалах, установить границы водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов непосредственно на местности.

После установления водоохраной зоны и прибрежной полосы, сведения об их границах, в том числе, картографические материалы в течение одного месяца должны быть направлены в Федеральное агентство водных ресурсов для занесения в Государственный водный реестр.

Другим примером охранных зон, устанавливаемых в целях защиты природного объекта, являются зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Правовым основанием для установления данных зон является Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В ст. 18 данного закона в числе санитарно-эпидемиологических требований к водным объектам, используемым в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях, называется установление зон санитарной охраны таких водных объектов. Для каждой такой зоны готовится проект, утверждаемый органами исполнительной власти субъектов РФ, при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам. В пределах такой зоны ограничивается хозяйственная деятельность, являющаяся источником биологического, химического и физического вредного воздействия на водный объект.

Кроме зон санитарной охраны в законодательстве указаны и так называемые зоны специальной охраны водных объектов. В ст. 34 ВК РФ предусмотрено создание таких зон при резервировании источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Правовой режим зон специальной охраны соответствует режиму зон санитарной охраны подземных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

К первой разновидности охранных и защитных зон относятся зоны, устанавливаемые вокруг особо охраняемых природных территорий, предусмотренные Законом об ООПТ. Согласно п. 3 ст. 2 данного закона, в целях защиты ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности (п. 3 ст. 8 Закона об ООПТ предусматривает создание охранных зон государственных природных заповедников на прилегающих территориях; п. 7 ст. 12 говорит об охранных зонах вокруг национальных парков и т.д.).

В соответствии с п. 4 ст. 8 Закона об ООПТ, решение об образовании охранной зоны заповедников принимается органом государственной власти субъекта РФ, также как и положения о таких зонах утверждаются на уровне субъекта РФ. При этом в некоторых случаях имеет место превышение органами государственной власти субъекта Российской Федерации своих полномочий, что подтверждается судебной практикой.

Так, определением Верховного Суда РФ от 21 января 2009 г. N 11-Г08-19 признан недействующим п. 7 Положения об охранной зоне Волжско-Камского государственного заповедника, согласно которому запрещалось изъятие и предоставление земельных участков для всех видов хозяйственной и иной деятельности (строительства объектов производственного назначения, жилищного, дачного, гаражного и пр.), ведение личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества. Позиция суда основывалась на конституционных положениях о разграничении предметов федерального ведения и ведения субъектов РФ. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые территории находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Данному положению корреспондирует правило ст. 1 Закона об ООПТ, согласно которому отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. При этом отношения, регулируемые п. 7 Положения об охранной зоне по изменению размеров земельных участков, предоставленных гражданам ранее, в результате сделок с ними (наследование, дарение, купля-продажа и пр.), выходят за рамки ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении, так как являются гражданско-правовыми по своей природе и попадают в исключительное федеральное ведение (ст. 71 Конституции). Таким образом, Кабинет Министров РТ, лишив граждан - собственников права на совершение гражданско-правовых сделок с земельными участками, вышел за рамки компетенции субъекта РФ, что послужило основанием признания нормативно-правового акта в рассматриваемой части не соответствующим федеральному законодательству.

Из общего числа ООПТ особое правовое положение занимают лечебно-оздоровительные местности и курорты, охрана которых осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны. Так, согласно п. 3 ст. 16 Закона о природных лечебных ресурсах, в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.

На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий. На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение и промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением. Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне - пользователями, во второй и третьей зонах - пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Примером зоны, предназначенной для охраны объектов, имеющих особое значение для охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности могут служить охранные зоны стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, создаваемые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 августа 1999 г. N 972. Стационарные пункты наблюдений государственной наблюдательной сети, предназначенные для осуществления государственного мониторинга за состоянием окружающей среды, представляют собой комплексы, включающие в себя земельный участок или часть акватории с установленными на них приборами и оборудованием для определения характеристик окружающей природной среды, ее загрязнения. Охранные зоны вокруг данных пунктов создаются в целях получения достоверной информации о состоянии окружающей среды, так как хозяйственная деятельность может негативно повлиять на точность измерений. Например, размещение автостоянки в непосредственной близости от пункта наблюдений за загрязнением атмосферы может служить причиной необоснованно высоких показателей диоксида углерода в воздухе населенного пункта. Охранной зоной стационарного пункта наблюдений является земельный участок или часть акватории, ограниченный на плане местности замкнутой линией, отстоящей от границ этих пунктов на расстоянии, как правило, 200 метров во все стороны, в пределах которого устанавливаются ограничения на хозяйственную деятельность. Необходимо отметить, что точный размер охранной зоны в законодательстве не определен, и размеры и границы таких зон устанавливаются в каждом конкретном случае органами местного самоуправления в зависимости от рельефа местности и от других условий.

В качестве охранных зон объектов, созданных человеком, устанавливаемых с целью предотвращения негативного воздействия на объекты и обеспечения безопасности могут рассматриваться охранные зоны железных дорог, создаваемые в соответствии со ст. 9 Федерального закона "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" от 10 января 2003 г. и Постановлением Правительства РФ "О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог". Согласно положений указанных нормативно-правовых актов, охранные зоны могут устанавливаться по решению Федерального агентства железнодорожного транспорта вдоль полосы отвода железных дорог в случае прохождения железнодорожных путей в местах, подверженных снежным лавинам, оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, и другим опасным геологическим воздействиям, в районах подвижных песков, по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений или по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов, вызвать появление селевых потоков и снежных лавин, повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей. В целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление строительства капитальных зданий и сооружений, устройства временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, распашку земель, выпас скота, выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

2. Не меньший интерес представляет вторая разновидность защитных и охранных зон, устанавливаемых для защиты населения и территорий от негативного воздействия опасного промышленного или иного экологически опасного объекта. Наиболее распространенным видом таких зон является санитарно-защитная зона, представляющая собой своего рода барьер, отделяющий промышленную площадку от жилой застройки в целях охраны жизни, здоровья людей, условий их жизнедеятельности, среды обитания растений, животных и других организмов. Наряду с комментируемым законом обязанность по установлению санитарно-защитных зон содержится в законодательстве об охране отдельных компонентов окружающей среды. Так, ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха говорит об установлении санитарно-защитных зон организаций в целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения, размеры которых определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций.

Санитарно-защитные зоны (СЗЗ) устанавливаются вокруг предприятий, зданий и сооружений, являющихся источниками вредного воздействия на окружающую среду, уровень которого за пределами промышленной площадки превышает ПДК, ПДУ или дозы облучения. По данным Роспотребнадзора, в 2008 г. на территории РФ находилось 168 618 промышленных объектов и производств, которые являются источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. Из них к предприятиям I и II классов опасности было отнесено 7 626 объектов.[\*(71)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9971) В связи с увеличивающимся негативным воздействием на окружающую среду экологически опасных производств, основная цель организации СЗЗ видится в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека до пределов, устанавливаемых действующими гигиеническими и экологическими нормативами. Правила установления СЗЗ - предмет регулирования санитарного законодательства. В настоящее время действующим нормативно-правовым документом в данной области является СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", с последующими изменениями и дополнениями. Согласно его положениям, все объекты, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду, подлежат разделению на пять классов, в зависимости от которых определяется ширина санитарно-защитной зоны (от 50 до 1000 м.).

В пределах СЗЗ запрещается размещать жилые здания, дошкольные учреждения, школы, университеты, коллективные или индивидуальные дачно-садовые участки, предприятия по производству лекарственных средств и пищевой промышленности, объекты хозяйственной деятельности, оказывающие воздействие на окружающую среду такого же или большего класса вредности и т.п. Объекты, которые разрешено размещать в границах СЗЗ перечислены в п. 2.26 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Возможно два варианта установления СЗЗ: для уже действующих и для проектируемых предприятий, зданий, сооружений. В обоих случаях необходимо разработать проект обоснования размера санитарно-защитной зоны. Данный проект определяет ориентировочную ширину СЗЗ на основании санитарной классификации предприятий, обоснованную на основании расчетов ожидаемых загрязнений атмосферного воздуха (с учетом фона), уровней физического воздействия на атмосферный воздух и подтвержденную результатами натурных исследований и измерений.

Санитарно-защитная зона промышленных производств и объектов разрабатывается последовательно: 1 этап - расчетная (предварительная) санитарно-защитная зона, выполненная на основании проекта с расчетами рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на атмосферный воздух (шум, вибрация, ЭМП и др.); 2 этап - установленная (окончательная) - на основании результатов натурных наблюдений и измерений для подтверждения расчетных параметров. Проводимые в целях установления СЗЗ лабораторные исследования атмосферного воздуха и измерения физических воздействий на атмосферный воздух на территории СЗЗ и на ее границе осуществляются службами промышленных объектов и производств, а также органами, уполномоченными осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор. На данном этапе проекты СЗЗ получают санитарно-эпидемиологическое заключение.

В настоящее время законодательно не урегулирован вопрос об установлении единой охранной зоны для группы промышленных предприятий, находящихся в непосредственной близости друг от друга. В п. 2.16 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 закреплено правило, согласно которому для групп промышленных предприятий или промышленного узла устанавливается единая СЗЗ с учетом суммарных выбросов и физического воздействия всех источников, а также результатов годичного цикла натурных наблюдений для действующих предприятий. Данная норма в настоящее время на практике не применяется, поскольку отсутствует механизм ее реализации. Судебная практика лишь подтверждает сложность и неоднозначность ситуации.

Например, ФАС ВСО в Постановлении от 31 октября 2005 г. N А33-10515/05-Ф02-5286/05-С1 указал, что хозяйствующий субъект не был привлечен к административной ответственности "...в связи с отсутствием закрепления порядка реализации положения пункта 2.16 Правил:", а довод контролирующего органа о необходимости наличия у хозяйствующего субъекта СЗЗ не был принят судом, поскольку предприятие, по мнению суда, должно иметь "совместно с рядом расположенными промышленными предприятиями единую СЗЗ...".

Обязательства предприятия по оформлению санитарно-защитной зоны не ограничиваются разработкой проекта ее организации и благоустройства, согласованием и утверждением размеров. Также необходимо произвести определенные действия по оформлению и регистрации соответствующего земельного участка. На основании п. 3 ст. 87 ЗК РФ, в состав земель промышленного и иного специального назначения для обеспечения безопасности могут включаться охранные, санитарно-защитные и другие зоны с особыми условиями использования. Земельные участки, которые входят в состав таких зон, у собственников, пользователей и арендаторов не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим, ограничивающий или запрещающий некоторые виды деятельности.

При уяснении вопроса об определении на местности СЗЗ необходимо брать в расчет нормы градостроительного законодательства. Как уже отмечалось выше, СЗЗ - одна из разновидностей зон с особыми условиями использования территорий (ст. 1 ГрадК РФ), которые отражаются в документах территориального планирования. При подготовке генеральных планов поселений и городских округов в них учитываются СЗЗ крупных промышленных объектов, причем вне зависимости от того, разработаны проекты СЗЗ эксплуатирующей организацией или нет. При отсутствии утвержденных компетентными органами границ СЗЗ за основу может быть взята санитарная классификация предприятий, установленная санитарными нормами и правилами.

Правила землепользования и застройки - документ градостроительного зонирования фактически решает вопрос о дальнейшем развитии территорий, во-первых, отражая существующее положение использования объектов капитального строительства, а во-вторых, определяя возможности их расширения или, наоборот, перепрофилирования. Градостроительный регламент, являясь частью правил землепользования и застройки, закрепляет виды разрешенного использования в границах соответствующей территориальной зоны, максимальные и минимальные размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, а также ограничения использования объектов капитального строительства. Таким образом, на основании градостроительного регламента вводится правовой режим ограничений прав собственников (пользователей) недвижимости в пределах зон с особыми условиями использования территорий. На основании положений ст. 56 ЗК РФ ограничения (обременения) прав на землю подлежат государственной регистрации, в том числе, и особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах.

Для осуществления государственной регистрации ограничений (обременений) необходимо закрепить утвержденные Роспотребнадзором границы СЗЗ на местности, для чего проводится межевание. Затем на основании сформированной межевой карты-плана ограничения устанавливаются актами органов государственной власти, органов местного самоуправления, в зависимости от того, в чьей собственности находится или находился до передачи в частную собственность земельный участок. В случае, если охранная или санитарно-защитная зона устанавливается одновременно с предоставлением земельного участка в собственность, постоянное (бессрочное) пользование или аренду, решения об установлении СЗЗ и предоставлении земельного участка могут составлять содержание одного акта органа государственной власти или местного самоуправления (например, постановления администрации муниципального образования).

Следующий этап - постановка на кадастровый учет ограничений (обременений) прав на землю в границах СЗЗ и осуществление их государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Необходимо отметить, что процесс постановки на кадастровый учет ограничений (обременений) и их государственной регистрации в настоящее время еще не отработан на практике. Например, в Удмуртской Республике по состоянию на 1 января 2010 г. по данным Управления Росрегистрации таких ограничений (обременений), связанных с установлением СЗЗ или охранных зон, зарегистрировано не было.

Действующее законодательство предусматривает возможность возмещения убытков, в том числе, упущенной выгоды собственникам земельных участков, причиненных ограничением их прав (ст. 57 ЗК РФ). Такие убытки возмещаются организациями, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных и санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков по Правилам, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2003 г. N 262. Основанием для возмещения убытков является акт государственного или муниципального органа об ограничении прав собственника земельного участка. Размер убытков рассчитывается как разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений и рыночной стоимостью того же участка с учетом ограничений, а также учитываются убытки, которые собственники земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав.

Определенную трудность представляет оформление СЗЗ на действующее предприятие, если в непосредственной близости от данного объекта осуществляется жилая застройка. В настоящее время таких примеров можно найти очень много. Анализ информации, полученной от 80-ти территориальных управлений Роспотребнадзора показал, что в Российской Федерации в 2005 году количество предприятий и организаций, имеющих установленную, но не организованную санитарно-защитную зону, составляло 76968, в них проживало 2671421 человек, т.е. около 2% населения страны.[\*(72)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9972)

Типичным случаем является ситуация, когда, например, АЗС построена до 2003 г. (т.е. до введения в действие нового СанПиН), функционирует на протяжении многих лет, и в пределах так называемой "расчетной" СЗЗ в последние годы осуществляется строительство коттеджей или многоэтажных жилых домов. Как следствие, эксплуатирующая организация сталкивается с проблемами при установлении и согласовании СЗЗ. При этом в сложившейся ситуации "виновна" сама эксплуатирующая организация: если бы разработка и установление СЗЗ осуществлялись в соответствии с положениями санитарного законодательства, было бы получено санитарно-эпидемиологическое заключение в Роспотребнадзоре, разрешения на жилищное строительство в пределах СЗЗ получены бы не были. Выход из положения для эксплуатирующей организации видится в следующем: во-первых, можно попытаться оспорить законность жилых построек, при этом неизбежно эксплуатирующая организация столкнется с трудностями документированного обоснования своей позиции в суде (в случае, если у застройщиков имеются все необходимые документы); во-вторых, выполнить программу наблюдений за состоянием окружающей среды и сократить размер СЗЗ, что более реально осуществить на практике. Проблема состоит в том, что "сокращенные" санитарно-защитные зоны не отражают действительную картину воздействия экологически опасных объектов на здоровье человека и окружающую среду и не выполняют своих защитных функций.

Основаниями сокращения размеров санитарно-защитных зон являются:

- объективное доказательство стабильного достижения уровня техногенного воздействия на границе СЗЗ и за ее пределами в рамках и ниже нормативных требований по материалам систематических (не менее чем годовых) лабораторных наблюдений за состоянием загрязнения воздушной среды (для вновь размещаемых предприятий возможен учет лабораторных данных объектов-аналогов);

- подтверждение замерами снижения уровней шума и других физических факторов в пределах жилой застройки ниже гигиенических нормативов;

- уменьшение мощности, изменение состава, перепрофилировании предприятия и связанным с этим изменением класса опасности.

В соответствии с положениями СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 не допускается сокращение величины санитарно-защитной зоны для действующих предприятий на основании данных, полученных только расчетным путем.

Решения в отношении изменений размеров СЗЗ принимаются:

- для предприятий 1 и 2 классов - Главным государственным санитарным врачом РФ (его заместителем);

- для предприятий 3-5 классов - Главным государственным врачом субъекта РФ или его заместителем.

Отдельного разъяснения требует вопрос о переселении жителей с территории санитарно-защитной зоны. Действующее санитарное и экологическое законодательство не допускает размещение жилых домов в СЗЗ промышленных предприятий. В п. 2.11 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 содержится следующее правило: "в предпроектной, проектной документации на строительство новых, реконструкцию или техническое перевооружение действующих предприятий и сооружений должны быть предусмотрены мероприятия и средства на организацию и благоустройство санитарно-защитных зон, включая переселение жителей, в случае необходимости". Тем самым федеральное законодательство, по сути, запрещает с размещение новых производств на территориях, занятых жилой и иной застройкой. Исключением из правила являются случаи расположения производств на таких территориях, когда это связано с реализацией государственной или муниципальной нужды, определяемой как размещение объектов, перечисленных в подп. 2 п. 1 ст. 49 ЗК РФ и проведение для этих целей выкупа жилых зданий и иных объектов. В случае размещения экологически опасного объекта возможна и такая ситуация, когда по обоюдному согласию правообладатели жилой и иной недвижимости - с одной стороны, и инвесторы, желающие построить новое производство на месте существующей застройки - с другой стороны, согласятся за адекватную компенсацию освободить желаемую территорию, причем такие действия должны состояться не после размещения производства, а до этого.

На сегодняшний день нерешенной остается проблема расселения жителей, проживающих на территории СЗЗ действующих предприятий. Из смысла положений СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, правообладатели производственных объектов обязаны самостоятельно предпринимать действия по переселению жителей из СЗЗ. Проживание людей вблизи промышленных предприятий противоречит одному из основных условий реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, следовательно, факт проживания в такой зоне может служить основанием для обращения в суд в защиту нарушенного права и возмещения вреда здоровью. Ярким примером такого разбирательства является дело Фадеевой Н.М. против России, рассматриваемого в Европейском суде по правам человека (см. подробно [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_76) к ст. 76). Чтобы избежать решения проблемы расселения жителей, проживающих на территории СЗЗ, для предприятий видится простой выход - сократить размер СЗЗ, тем более что санитарным законодательством предусматривается такая возможность. Тем не менее, является очевидным, что уменьшение СЗЗ не может приниматься в качестве альтернативной меры по отношению к переселению людей из экологически неблагоприятной зоны.

Другим примером зоны, устанавливаемой в целях для защиты населения и территорий от негативного воздействия экологически опасного объекта, является зона наблюдения, создаваемая вокруг объектов атомной энергетики. В соответствии со ст. 1 Закона о радиационной безопасности под зоной наблюдения понимается территория за пределами санитарно-защитной зоны, на которой проводится радиационный контроль. Необходимость установления такой зоны, ее размеры и границы определяются в проектной документации на основании характеристик безопасности объектов использования атомной энергии и согласовываются с органами Роспотребнадзора. В зоне наблюдения могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством РФ. Убытки, причиненные установлением санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, возмещаются эксплуатирующей организацией в соответствии с земельным законодательством (ст. 57 ЗК РФ).

Для некоторых объектов использования атомной энергии в соответствии с характеристиками безопасности этих объектов санитарно-защитная зона и зона наблюдения могут быть ограничены пределами территории объекта, здания, помещения. Установление СЗЗ для предприятий, являющихся источниками ионизирующего излучения, обладает особенностями, в частности, положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 не распространяются на такие объекты. Порядок установления СЗЗ и зон наблюдения (ЗН) для радиационно-опасных производств определяется нормами санитарного законодательства - ГН 2.6.1.19-02 "Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ".

Размеры и границы СЗЗ и ЗН для вновь проектируемых радиационных объектов устанавливаются на стадии проектирования, исходя из типа радиационного объекта, проектных значений поступления радиоактивных веществ в окружающую среду, закономерностей распространения газоаэрозольных выбросов в атмосфере и миграции радионуклидов в объектах окружающей среды, условий жизнедеятельности населения. При установлении границ СЗЗ и ЗН для действующих радиационных объектов учитывается также реально сложившаяся радиационная обстановка вокруг радиационного объекта и перспективное развития производства.

Вокруг объектов по хранению и уничтожению химического оружия дополнительно к санитарно-защитной зоне устанавливается зона защитных мероприятий. Согласно со ст. 1 Закона об уничтожении химического оружия, зона защитных мероприятий (ЗЗМ) представляет собой территорию вокруг объекта по хранению химического оружия или объекта по уничтожению химического оружия, в пределах которой осуществляется специальный комплекс мероприятий, направленных на обеспечение коллективной и индивидуальной защиты граждан, защиты окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций; площадь указанной зоны зависит от расчетного или нормируемого безопасного уровня загрязнения окружающей среды и утверждается Правительством Российской Федерации. Примером установления ЗЗМ может служить Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. N 734 "Об утверждении площади зоны защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг комплекса объектов по хранению и уничтожению химического оружия (г. Камбарка, Удмуртская Республика) и перечня населенных пунктов, включаемых в указанную зону", согласно которому площадь ЗЗМ вокруг объекта в г. Камбарка составляет 87 километров.

К специальному комплексу мероприятий, направленному на обеспечение защиты граждан и окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов относится проведение постоянных наблюдений за здоровьем населения и состоянием окружающей среды. Например, в г. Камбарка за период с 2004-2006 гг. Центром гигиены и эпидемиологии в Удмуртской Республике было проведено 6423 исследований атмосферного воздуха во все сезоны года, при этом превышение предельно-допустимых концентраций зафиксированы по диоксиду азота и по взвешенным веществам, т.е. по общепромышленным загрязнителям, не имеющим отношения к процессу уничтожения химического оружия.[\*(73)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9973) К обязательным мероприятиям, направленным на обеспечение защиты граждан, проживающих в ЗЗМ, является обеспечение средствами индивидуальной защиты в соответствии с Положением об организации обеспечения населения СИЗ, утв. Приказом МЧС России от 21 декабря 2005 г. N 993. Важным с точки зрения обеспечения экологической безопасности является закрепление в законодательстве комплекса прав граждан, проживающих в ЗЗМ (ст.ст. 16-21 Закона об уничтожении химического оружия), в т.ч. права на безопасные условия проживания и труда, на получение медицинской помощи и достоверной информации о состоянии окружающей среды.

Статья 53. Требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества

1. Национализация. После долгого перерыва возможность проведения национализации предусмотрена в ст. 235 ГК РФ, ст. 8 Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", ст. 13 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 10-ФЗ "О государственном регулировании развития авиации", ст. 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (предусматривает обязательность проведения оценки объектов при национализации имущества), а также некоторыми иными нормативными правовыми актами. С позиций гражданско-правовой науки "национализация представляет собой законный государственно-властный акт, состоящий в принудительном прекращении права частной собственности на определенные имущественные комплексы и (или) права частного участия в делах и капиталах организации и возникновении права собственности на это имущество (права участия в делах и капиталах) у государства, с целью обеспечения государством функциональности соответствующего сектора экономической системы в экстремальных условиях (революции, войны, кризиса и т.п.)".[\*(74)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9974)

Попытка возрождения данного гражданско-правового института до настоящего времени страдает бессистемностью и хаотичностью. Главная проблема заключается в отсутствии Федерального закона "О национализации", который должен четко определить основания (причины) и порядок ее проведения, а также компенсации причиненных убытков. Не решен вопрос и о "муниципализации" имущества, то есть возможности и порядке принудительного обращения его не в государственную, а в муниципальную собственность. Однако в любом случае нормы разрабатываемого проекта закона о национализации должны соответствовать положениям п. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Виду того, что в гражданском праве в практическом аспекте не разработан сам институт национализации и соответствующие нормативно-правовые акты не приняты, никаких природоохранных требований при осуществлении национализации также не предусмотрено. Их разработка будет являться делом ближайшего будущего.

2. Приватизация. В самом общем виде под приватизацией следует понимать отчуждение (переход) недвижимого имущества из государственной или муниципальной собственности в частную собственность граждан и юридических лиц в порядке, установленном законодательством о приватизации. Следует различать две процедуры приватизации имущества, принадлежащего на праве собственности государству или муниципальному образованию. Во-первых, это приватизация имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований посредством его возмездного отчуждения в собственность граждан и (или) юридических лиц.

Во-вторых, это приватизация гражданами жилых помещений или земельных участков, регулируемая жилищным и земельным законодательством. В данном случае субъектом выступают только граждане, а сама приватизация носит безвозмездный характер. Однако с граждан все же могут взиматься государственные пошлины, предусмотренные федеральными законами (например, за государственную регистрацию прав на недвижимость). Несмотря на определенные различия, обе названные разновидности приватизации относятся к производным способам приобретения права собственности.

Комментируемый закон подразумевает проведение природоохранных мероприятий при осуществлении приватизации в первом вышеуказанном смысле. Базовым законом, регулирующим основания и порядок проведения этой разновидности приватизации, является Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества". Однако указанный закон не содержит в себе особых экологических требований и запретов, которые субъекты приватизационных отношений обязаны соблюдать. Эти требования определяются сегодня подзаконными актами и заключаются в следующем.

При продаже акций акционерных обществ открытого типа, созданного в порядке преобразования государственных (муниципальных) предприятий, организаций, признанных экологически опасными, по инвестиционному конкурсу, по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями соответствующим комитетам по управлению имуществом по согласованию с Министерством природных ресурсов РФ или его территориальными органами предусматриваются в содержании инвестиционных программ мероприятия по экологической санации предприятий и организаций. При этом размер доли инвестиционных средств, направляемых на реализацию природоохранных мероприятий, может составлять 5-20% общего объема инвестиций. Утвержден и список экологически опасных предприятий, организаций, приватизация которых должна осуществляться с учетом экологического фактора и возможности их вывода.[\*(75)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9975) Предприятие может быть признано экологически опасным (с внесением его в список), если оно соответствует одному из следующих признаков: превышение нормативов предельно-допустимых выбросов (сбросов) или лимитов размещения загрязняющих веществ; наличие загрязнения почв свыше ПДК и проявлений других видов деградации земель в сильной и очень сильной степени, определенных в соответствии с методикой определения размеров ущерба от деградации почв и земель, на территории предприятия и/или в зоне его непосредственного воздействия; случаи нарушения экологических ограничений, норм и правил, требований, регламентов и условий на протяжении последних трех лет; наличие риска нанесения значительного ущерба окружающей среде в случае возможной аварии на производстве или таких прецедентов в течение последних пяти лет.

Для предприятия, признанного экологически опасным, составляется программа мероприятий по экологическому оздоровлению предприятия с указанием соответствующих объемов капиталовложений. Программа составляется подлежащим приватизации предприятием, исходя из требований достижения нормативов предельно-допустимых выбросов, сбросов, размещения отходов, требований по рекультивации земель или их консервации, возмещения ущерба от деградации почв и земель всех категорий основного целевого назначения, снижения риска нанесения ущерба окружающей среде в результате возможных аварий, и согласовывается с территориальными специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды.

С целью обеспечения включения в Программу экологического оздоровления предприятия наиболее эффективных мероприятий по экологической санации, предприятие ранжирует природоохранные мероприятия по их значимости для предприятий. К числу первоочередных мероприятий по экологической санации, включаемых в инвестиционные программы, могут быть отнесены: строительство и реконструкция газопылеулавливающих и очистных сооружений, хранилищ отходов производства; ликвидация неорганизованных источников выбросов и сбросов; совершенствование или изменение технологии производства с целью снижения экологической опасности; обустройство отвалов и хвостохранилищ; создание рациональной и экологически безопасной системы водопользования; участие в сооружении и развитии природоохранных объектов общетерриториального значения (муниципальных очистных сооружений, полигонов, мусороперерабатывающих заводов и т.д.); мероприятия, направленные на снижение масштабов воздействия на окружающую среду производственных аварий, а также риска аварий и т.д. На основе ранжированных природоохранительных мероприятий составляется программа экологического оздоровления предприятия, включаемая составной частью в инвестиционную программу приватизируемого предприятия.[\*(76)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9976)

Однако следует иметь в виду, что некоторые хозяйственные объекты изъяты из гражданского оборота и не подлежат приватизации. Так, согласно ст. 8 Закона о гидрометеорологической службе, имущество, находящееся в федеральной собственности, используемое в области гидрометеорологии и смежных с ней областях и обеспечивающее единство технологического процесса наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, а также сбора, обработки, хранения и распространения полученной в результате наблюдений информации, приватизации не подлежит.

Статья 54. Охрана озонового слоя атмосферы

1. Озоновый слой представляет собой широкий атмосферный пояс, простирающийся на высоте от 10 до 50 км над поверхностью Земли. Слой атмосферного озона имеет важное значение для поддержания жизни на нашей планете, так как он защищает живые организмы от радиоактивного излучения Солнца. Лишь с появлением достаточно значительного слоя озона начался бурный расцвет жизни во всех ее формах. Помимо этого, озон поглощает часть солнечной энергии, что приводит к существенному нагреванию стратосферы на высотах 40-55 км и способствует усилению циркуляции воздуха и удалению загрязняющих веществ.

На протяжении нескольких десятилетий серьезную озабоченность научных и общественных кругов многих стран вызывает возможное разрушение озонового слоя стратосферы под воздействием газов, поступающих в воздушную оболочку Земли в результате различных видов производственной деятельности человека. Наибольшую опасность для озонового слоя представляют такие вещества как фреоны (или хлорфторуглероды), которые находят широкое применение в промышленности и в быту, в частности, в аэрозольных баллончиках. Истощение озонового слоя, безусловно, является одной из глобальных экологических проблем, с которыми нельзя справиться обособленными усилиями отдельных государств. Для решения таких проблем необходимы скоординированные действия всего мирового сообщества, которые находят свое отражение в принятых международных договорах.

Первая международная конвенция по мерам защиты озонового слоя была заключена в Вене в 1985 г. Через несколько месяцев после ее принятия была обнаружена "озоновая дыра" в Южном полушарии, и спустя два года - в 1987 г. в Монреале был открыт для подписания протокол, обязывающий стран-участниц избавляться от своих вредных выбросов фреонов.

Венская конвенция об охране озонового слоя представляет собой типичный пример так называемых "рамочных" международных соглашений, содержащих общие принципы и направления сотрудничества, определяющих порядок урегулирования споров, закрепляющих учрежденческий механизм - систему органов, которые осуществляют координацию работ по исполнению конвенции. Принятие подобных соглашений типично для международного права окружающей среды. После принятия конвенции разрабатываются и подписываются дополнительные протоколы, конкретизирующие ее положения и содержащие обязательства государств по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду. Причинами принятия "рамочных" соглашений как результатов международного сотрудничества в области охраны природы, служат, во-первых, специфика предмета таких соглашений - новые, мало изученные вопросы в сфере охраны окружающей среды, и, как следствие, не достижение государствами согласия на момент подписания конвенции о том, какие эффективные меры должны быть приняты для решения проблем, во-вторых, рамочные конвенции удобны с точки зрения сроков их действия: основная конвенция является бессрочной, а протоколы принимаются на определенный срок, с истечением которого они пролонгируются в случае не достижения результата, либо принимаются новые протоколы, если необходимо осуществление следующего этапа скоординированных действий государств по снижению антропогенного воздействия на природу. Примерами "рамочных" международных договоров, помимо Венской конвенции, могут служить Конвенция об изменении климата 1992 г. и Конвенция о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха на большие расстояния 1979 г.

В соответствии с Венской конвенцией об охране озонового слоя, Россия наряду с другими странами, в соответствии с имеющимися в ее распоряжении средствами и возможностями сотрудничает посредством систематических наблюдений, проведения исследований и обмена информацией, для того, чтобы изучить и всесторонне оценить воздействие хозяйственной деятельности человека на озоновый слой и последствия изменения состояния озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды, а также принимает надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничает в согласовании соответствующих программных мероприятий для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя. Таким образом, важное значение в вопросе охраны имеет не только сама охрана, но и наблюдение. В соответствии со ст. 3 Конвенции, стороны принимают на себя обязательства организовывать исследования физических и химических процессов, которые могут влиять на озоновый слой, влияния на здоровье человека и других биологических последствий, вызываемых изменениями состояния озонового слоя, влияний изменений состояний озонового слоя на климат, веществ, процессов и видов деятельности, которые могут влиять на озоновый слой, альтернативных веществ и технологий.

Несмотря на важность закрепляемых положений, Венская конвенция не предусматривала конкретных сроков для проведения мероприятий по защите озонового слоя и каких-либо санкций относительно государств, в которых такие мероприятия проводятся неэффективно.

Следующим этапом международного сотрудничества по борьбе с истощением озонового слоя стал Монреальский протокол 1987 г. к Венской конвенции, основная цель которого виделась в постепенном сокращении, а затем и полном прекращение выпуска продукции, содержащей озоноразрушающие вещества (ОРВ). Предметом Монреальского протокола являлось сохранение на уровне 1996. г. производства наиболее распространенных хлорфторуглеродов и сокращение их производства к 1993 г. в среднем на 20%.

Поскольку ситуация с истощением озонового слоя продолжала обостряться, с 1990 г. к Монреальскому протоколу принимались поправки, в результате которых странами-участницами была принята более жесткая редакция протокола, сокращающая сроки запрета производства и применения ОРВ. В 1990 г. была принята Лондонская поправка к Монреальскому протоколу, в результате которой список озоноразрушающих веществ пополнился: в него были внесены метилхлороформы, четыреххлористые углероды и бромхлоруглероды (галоны). Кроме того, в соответствии с Лондонской поправкой, СССР должен был прекратить производство ОРВ к 1 января 1996 г.

С внесением Копенгагенской поправки к Монреальскому протоколу (1992 г.) был опять изменен список веществ, регулируемым Монреальским протоколом: добавлены галогенизированные растворители и переходные химические вещества - гидрохлорфторуглероды. В результате Монреальской поправки 1997 г. была создана глобальная система лицензирования экспорта и импорта ОРВ. Россия в соответствии с поправкой, обязана прекратить производство хладонов и галонов в 2000 г. и поэтапно осуществлять конверсию на озонобезопасные вещества. В 1999 г. была принята Пекинская поправка к Монреальскому протоколу, в которой вводились меры регулирования поэтапного сокращения производства гидрохлорфторуглеродов, хлорфторуглеродов и галонов для развивающихся стран.

В ст. 8 Монреальского протокола заложены основы международно-правовой ответственности государств при несоблюдении его положений. В частности, в ней говорится об утверждении процедур и механизма определении факта несоблюдения положений протокола и установлении мер ответственности на первом совещании государств-участников.

Решением совещания сторон были приняты правила о последствиях несоблюдения протокола, которые сводятся к следующему: в случае имеющейся информации о несоблюдении своих обязательств одной из сторон протокола, другие стороны отправляют такие сведения с соответствующими подтверждениями в письменной форме в международный секретариат, созданный на основании ст. 12 Протокола. Данная информация передается Комитет по выполнению протокола, состоящий из представителей пяти государств-участников, для осуществления разбирательства и принятия окончательного решения в отношении нарушителя.

2. В соответствии с ратифицированными международными документами меры по охране озонового слоя предусматриваются и на внутригосударственном уровне. Согласно положений ст. 4 комментируемого закона, озоновый слой относится к объектам охраны окружающей среды, наряду с атмосферным воздухом, околоземным космическим пространством и иными объектами охраны. Закон об охране атмосферного воздуха (ст. 16) запрещает проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли.

С 2000 г. регулируется ввоз в Россию озоноразрушающих веществ. Так, во исполнение Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1999 г. N 1368 "Об усилении мер государственного регулирования ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции", был разработан Перечень продукции с использованием озоноразрушающих веществ, ввозимой (вывозимой) в Российскую Федерацию, вступивший в силу с 1 марта 2000 года.

В настоящее время ввоз в Россию озоноразрушающих веществ (ОРВ) осуществляется только в случаях: использования исключительно в качестве сырья для производства других химических веществ; в особых случаях применения ОРВ, предусмотренных Монреальским протоколом; транзитных перевозок ОРВ через РФ из государств и в государства, являющиеся сторонами Монреальского протокола.

Для ввоза в Россию и вывоза из страны ОРВ и содержащей их продукции, в соответствии с положениями действующего законодательства, требуется получение разрешений Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также лицензий, выдаваемых на основании данных разрешений Министерством промышленности и торговли РФ.

Порядок получения разрешений регулируется Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. N 563 "О регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции" и Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащих их продукции, утв. Приказом МПР России от 31 октября 2008 г. N 287.

Постановление Правительства N 563 содержит императивное правило, запрещающее ввоз в РФ и вывоз из России ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, а также транзитные перевозки через территорию Российской Федерации некоторых видов озоноразрушающих веществ из государств и в государства, не являющиеся сторонами Монреальского протокола.

Для получения разрешений на трансграничное перемещение ОРВ или продукции, содержащей ОРВ, юридические лица и индивидуальные предприниматели должны подать заявление в органы Ростехнадзора с приложением перечня документов, указанных в п. 7 Административного регламента, в том числе, сертификата соответствия ГОСТ Р, в случае, если сертификация этой продукции предусмотрена законодательством Российской Федерации; заключения аналитической лаборатории, аккредитованной в установленном порядке на производство анализов галогеносодержащих углеродов и углеводородов; о наличии или отсутствии озоноразрушающих веществ в продукции, материалов обоснования возможности ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ; копии контракта на поставку продукции; документов, подтверждающих страхование ответственности за причинение ущерба жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в случае аварии при перевозке опасных грузов; сведений и заключений государственной экологической экспертизы федерального уровня (в отношении новых видов озоноразрушающих веществ).

Результатом выполнения Ростехнадзором государственной функции по выдаче разрешений на трансграничное перемещение ОРВ является предоставление заявителю решения или заключения.

Заключение выдается в случае, если по результатам рассмотрения документов органами Ростехнадзора будет сделан вывод о том, что предполагаемая к трансграничному перемещению продукция не относится к категории озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и ее трансграничное перемещение осуществляется в порядке, предусмотренном для обычной продукции. Данное заключение выдается на руки уполномоченному представителю заявителя, а его копия направляется в таможенные органы.

Решение предоставляется в целях осуществления организацией ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из России озоноразрушающих веществ или содержащей их продукции, выдается на руки юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, а копия отправляется органами Ростехнадзора в Министерство промышленности и торговли РФ, и является основанием для выдачи лицензии заявителю.

Деятельность по выдаче заявителям заключений или решений на ввоз в Россию и вывоз из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции является исключительной компетенцией Ростехнадзора. В России существует практика предоставления аккредитованными лабораториями заключений об отсутствии в перевозимой продукции ОРВ.[\*(77)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9977) Данные заключения не могут служить альтернативой разрешительным документам Ростехнадзора, являющегося контролирующим органом в сфере трансграничного перемещения озоноразрушающих веществ и содержащей из продукции.

Лицензии выдаются в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2005 г. N 364 "Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий". Согласно п. 3 Положения Министерство промышленности и торговли выдает следующие виды лицензий:

- разовые лицензии, представляющие собой документы, выдаваемые заявителю на основании договора (контракта), оформившего внешнеторговую сделку, предметом которой является экспорт или импорт отдельного вида товара в определенном количестве; срок данной лицензии не может превышать 1 год со дня ее выдачи;

- генеральные лицензии, выдаваемые заявителю на основании решения Правительства РФ, разрешающие экспорт и (или) импорт отдельного вида товара в определенном количестве со сроком действия не более 1 года;

- исключительные лицензии, или документы, предоставляющий заявителю исключительное право на экспорт и (или) импорт отдельного вида товара, определенное соответствующим федеральным законом.

В целях реализации свои международных обязательств по Венской конвенции и Монреальскому протоколу, в России организованы постоянные наблюдения за озоновым слоем, осуществляемые на станциях озонометрической сети Росгидромета (всего 27 станций). Данные наблюдений направляются в Мировой центр данных по озону в г. Торонто (Канада).

Однако, несмотря на принятые в России меры по охране озонового слоя, реальный механизм привлечения к юридической ответственности за такое экологическое правонарушение, как создание условий для гибели озонового слоя малоэффективен. Поэтому на сегодняшний день экологическое законодательство РФ в части охраны озонового слоя является нечетким и недостаточным по объему (в отличии, например, от законодательства США).

Статья 55. Охрана окружающей среды от негативного физического воздействия

1. К негативному физическому воздействию на окружающую среду относится вредное воздействие шума, тепловое воздействие, вибрации, ионизирующего излучения, электрических, электромагнитных, магнитных полей и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства компонентов окружающей среды, влияющие на здоровье человека и окружающую среду.

В настоящее время к основным действующим нормативным документам в области охраны окружающей среды от негативного физического воздействия относится ряд государственных стандартов, например, государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.003-83 "Шум. Общие требования безопасности"; государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.012-90 Вибрационная безопасность. Общие требования; строительные нормы и правила СНиП II-12-77 Нормы проектирования. Защита от шума и т.д. Общее число нормативных документов, регламентирующих параметры шума, инфразвука, ультразвука и вибрации, превышает 300 наименований. Рассмотрим некоторые из них.

К физическим факторам, действующим в городских и сельских населенных пунктах, относится шум. Антропогенные источники шума в жилой зоне города имеют следующие характеристики уровней звука:

- трудовые процессы: перегрузка товаров, тары - 70 дБ (место замера - жилая территория);

- спортивные и игровые площадки 62-78 дБ (на расстоянии 7 м от них)

- транспорт города (на расстоянии 7 м): 1) автомобильный: грузовой большой мощности 83-87 дБ, грузовой малой мощности 79 дБ, пассажирский (автобусы) 82-89 дБ, пассажирский (легковые) 64-71 дБ; 2) мототранспорт: мотоциклы, мотороллеры, мопеды до 90 дБ, 3) электротранспорт: трамвай 85-90 дБ, троллейбус 71-84 дБ, метро (наземные линии) 80-85 дБ.

Проблема снижения шума стоит достаточно остро, особенно на предприятиях, расположенных в границах города, вблизи жилой застройки. Достаточно сказать, что размер санитарно-защитной зоны электростанций обычно устанавливается исходя именно из условия ограничения воздействия шума. Уменьшение воздействия шума от оборудования проводится по трем основным направлениям: снижение шума в источнике; снижение шума на путях его распространения; архитектурно-планировочные решения.

Мерами по уменьшению воздействия шума для различных источников шума являются: глушители шума; кожухи - устанавливаются на отдельные агрегаты (турбины, насосы); шумоподавляющие экраны (искусственные и естественные). Искусственные экраны применяются для локальных источников шума (трансформаторов и др.). Архитектурно-строительные и планировочные решения включают в себя способы звукопоглощения и звукоизоляции, лесопосадки, насыпи и др. Выбор мер по снижению шума принимается на основе технико-экономических расчетов, причем должен приниматься комплекс мер, обеспечивающий требуемое снижение воздействия шума на окружающую среду. При строительстве сооружений или установке нового оборудования на предприятиях - источниках шума, меры по устранению и снижению шума необходимо разрабатывать на стадии проектирования. Данный подход позволит снизить затраты на осуществление указанных мер

На территории жилой застройки можно применять два основных способа достижения установленных нормативных значений: установка шумозащитных экранов и шумозащитное исполнение фасадов зданий. Использование шумозащитных экранов в условиях плотной городской застройки имеет ограниченный характер, поскольку они портят облик города. Таким образом, основным способом защиты от шума остается шумозащитное исполнение фасадов зданий. Полная защита территории жилой застройки от шума в условиях современного мегаполиса является невозможным. Во многих странах Западной Европы для зон сложившейся исторической застройки и новостроек применяются разные нормативы по шуму, так как защитить центр города от шума, не исказив его исторический облик, невозможно.

Санитарными нормами допустимого уровня шума на территории жилой застройки установлено, что он не должен превышать 60 децибел, а в ночное время - с 23 до 7 ч - 45 децибел. Для санаторно-курортных зон эти нормативы составляют соответственно 40 и 30 децибел.

2. Другим видом негативного физического воздействия является ионизирующее излучение. Это корпускулярные излучения, которые состоят из частичек с массой покоя, которая отличается от ноля (альфа-, бета-частички, нейтроны) и электромагнитные излучения (рентгеновское и гамма-излучение), которые при взаимодействии с веществами могут образовывать в них ионы. Источниками ионизирующего излучения являются не относящиеся к ядерным установкам и не содержащие радиоактивные вещества радиационные источники, в которых ионизирующее излучение генерируется за счет изменения скорости заряженных частиц, аннигиляции или ядерных реакций.

Радионуклиды природного происхождения содержатся в объектах окружающей среды, излучение которых создает естественный радиационный фон. Земная радиация, дающая ориентировочно 0,35 мЭв/год внешнего облучения, исходит в основном от тех пород полезных ископаемых, которые содержат калий - 40, рубидий - 87, уран - 238, торий - 232. Естественно, уровни земной радиации на нашей планете неодинаковы и колеблются большей частью от 0,3 до 0,6 мЭв/год. Есть такие места, где эти показатели во много раз выше. Внутренне облучение населения от естественных источников на две трети происходит от попадания радиоактивных веществ в организм с пищей, водой и воздухом. В среднем человек получает около 180 мкЭв/год за счет калия - 40, который усваивается организмом вместе с нерадиоактивным калием, необходимым для жизнедеятельности. В результате производственной деятельности человека (добыча и переработка минерального сырья, строительство и пр.) происходит перераспределение природных радионуклидов в объектах среды обитания людей и окружающей среде и, соответственно, техногенное изменение радиационного фона. Допустимое значение эффективной дозы, обусловленной суммарным воздействием природных источников ионизирующего излучения, для населения не устанавливается.

Требования ограничения облучения населения природными источниками ионизирующего излучения распространяются на те источники, для которых существует реальная возможность оказания влияния на создаваемые ими дозы облучения (регулируемые источники). Они не распространяются на космическое излучение вблизи поверхности Земли (создаваемое им облучение людей почти полностью зависит от высоты над уровнем моря мест их проживания) и внутреннее облучение 40 К (содержание калия в организме регулируется гомеостазом и практически не зависит от его поступления с пищей). В настоящее время также не нормируется поступление с пищей и других природных радионуклидов, членов уранового и ториевого радиоактивных рядов. Ограничение вклада радионуклидов уранового и ториевого радиоактивных рядов во внутреннее облучение населения за счет продуктов питания достигается путем нормирования содержания природных радионуклидов в фосфорных удобрениях и мелиорантах. Регламентируемые значения основных пределов доз облучения не включают в себя также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения. Указанные значения пределов доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.

Радиационная безопасность достигается путем ограничения облучения от всех основных источников. Свойства основных источников и возможности регулирования облучения населения их излучением различны. В связи с этим облучение населения излучением природных, техногенных и медицинских источников регламентируется раздельно с применением разных методологических подходов и технических способов.

В эксплуатируемых зданиях среднегодовая эквивалентная равновесная объемная активность изотопов радона в воздухе жилых помещений не должна превышать 200 Бк/м3. При больших значениях объемной активности должны проводиться защитные мероприятия, направленные на снижение поступления радона в воздух помещений и улучшение вентиляции помещений. Вопрос о переселении жильцов (с их согласия) и перепрофилировании помещений или сносе здания решается в тех случаях, когда невозможно снижение среднегодовой равновесной эквивалентной объемной активности изотопов радона до значения менее 400 Бк/м3. Защитные мероприятия должны проводиться также, если мощность дозы гамма-излучения в помещениях превышает мощность дозы на открытой местности более чем на 0,3 мкЗв/ч. Вопрос о переселении жильцов рассматривается, если практически невозможно снизить это превышение до значений ниже 0,6 мкЗв/ч.

3. На современном этапе развития научно-технического прогресса человек вносит существенные изменения в естественное магнитное поле, придавая геофизическим факторам новые направления и резко повышая интенсивность своего воздействия. Основные источники этого воздействия - электромагнитные поля от воздушных линий электропередачи (ВЛЭП) и электромагнитные поля от радиотелевизионных и радиолокационных станций.

а) Воздушные линии электропередач (ВЛЭП) создают в окружающем пространстве электрическое поле, напряженность которого снижается по мере удаления от них. Электрическое поле вблизи ВЛЭП может оказывать вредное воздействие на человека.

Различают следующие виды воздействия ВЛЭП:

- непосредственное воздействие, проявляющееся при пребывании в электрическом поле, эффект этого воздействия усиливается с увеличением напряженности поля и времени пребывания в нем;

- воздействие электрических разрядов (импульсного тока), возникающих при прикосновении человека к изолированным от земли конструкциям, корпусам машин и механизмов на пневматическом ходу и протяженным проводникам или при прикосновении человека, изолированного от земли, к растениям, заземленным конструкциям и другим заземленным объектам;

- воздействие тока, проходящего через человека, находящегося в контакте с изолированными от земли объектами - крупногабаритными предметами, машинами и механизмами, протяженными проводниками - тока стекания.

На территории СНГ общая протяженность только ЛЭП-500 кВ превышает 20000 км (помимо ЛЭП-150, ЛЭП-300, ЛЭП-750). Линии электропередачи и некоторые другие энергетические установки создают электромагнитные поля промышленных частот (50 Гц) в сотни раз выше среднего уровня естественных полей. Напряженность поля под ЛЭП может достигать десятков тысяч В/м. Наибольшая напряженность поля наблюдается в месте максимального провисания проводов, в точке проекции крайних проводов на землю и в пяти метрах от нее снаружи от продольной оси трассы: для ЛЭП-330 кВ - 3,5-5,0 кВ/м, для ЛЭП - 500 кВ - 7,6-8 кВ/м, для ЛЭП-750 кВ - 10,0-15,0 кВ/м.

Исследования воздействия электромагнитного поля высоковольтных линий электропередач в США, Швеции, Финляндии показали следующие результаты: была зафиксирована статистически значимая "избыточность" числа опухолей мозга, увеличение риска развития рака молочной железы и лейкоза. Причем эти данные зафиксированы даже в 800-метровых коридорах вдоль трасс ЛЭП 200кВ и 400кВ (Швеция). Все это имело место при индукции магнитного поля выше 0,1 мкТл. В Финляндии аналогичные результаты были получены на расстоянии 500 метров от воздушных ЛЭП 110-400 кВ, причем статистически значимая "избыточность" была зафиксирована при магнитном поле с индукцией выше 0,2 мкТл.[\*(78)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9978)

Российскими санитарными нормами[\*(79)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9979) введены предельно допустимые уровни напряженности электрического поля. В качестве предельно допустимого уровня облучения населения принимаются такие значения параметров электромагнитных полей, которые при ежедневном воздействии в свойственных для данного источника режимах не вызывают у населения, без ограничения пола и возраста, заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, обнаруживаемых современными методами исследования в период облучения или в отдаленные сроки после его прекращения. Санитарными нормами установлены следующие значения напряженности электрического поля:

- на территории зоны жилой застройки - 1 кВ/м;

- в населенной местности, вне зоны жилой застройки (земли городов в пределах городской черты в границах их перспективного развития на 10 лет, пригородные и зеленые зоны, курорты, земли поселков городского типа, в пределах поселковой черты и сельских населенных пунктов, в пределах черты этих пунктов), а также на территории огородов и садов - 5 кВ/м;

- на участках пересечения ВЛЭП с автомобильными дорогами I-IV категории - 10 кВ/м;

- в ненаселенной местности (незастроенные местности, хотя бы и часто посещаемые людьми, доступные для транспорта, и сельскохозяйственные угодья) - 15 кВ/м;

- в труднодоступной местности (не доступной для транспорта и сельскохозяйственных машин) и на участках, специально выгороженных для исключения доступа населения - 20 кВ/м.

При напряженности электрического поля выше 1 кВ/м должны быть приняты меры по исключению воздействия на человека ощутимых электрических разрядов и токов стекания. В целях защиты населения от воздействия электрического поля ВЛЭП устанавливаются санитарно-защитные зоны. Санитарно-защитной зоной ВЛЭП является территория вдоль трассы ВЛЭП, в которой напряженность электрического поля превышает 1 кВ/м. Для вновь проектируемых ВЛЭП, а также зданий и сооружений допускается принимать границы санитарно-защитных зон вдоль трассы ВЛЭП с горизонтальным расположением проводов и без средств снижения напряженности электрического поля по обе стороны от нее на следующих расстояниях от проекции на землю крайних фазных проводов в направлении, перпендикулярном к ВЛЭП: 20 м - для ВЛЭП напряжением 330 кВ; 30 м - для ВЛЭП напряжением 500 кВ; 40 м - для ВЛЭП напряжением 50 кВ; 55 м - для ВЛЭП напряжением 1150 кВ.[\*(80)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9980) Если напряженность электрического поля превышает предельно допустимые уровни, должны быть приняты меры по ее снижению.

В местах возможного пребывания человека напряженность электрического поля может быть уменьшена путем: удаления жилой застройки от ВЛЭП; применения экранирующих устройств и других средств снижения напряженности электрического поля.

Сельскохозяйственные угодья, находящиеся в санитарно-защитных зонах ВЛЭП, рекомендуется использовать под выращивание сельскохозяйственных культур, не требующих ручной обработки. На территории санитарно-защитных зон ВЛЭП напряжением 750 кВ и выше запрещается проведение сельскохозяйственных и других работ лицами в возрасте до 18 лет.

В пределах санитарно-защитной зоны запрещается: размещение жилых и общественных зданий и сооружений, площадок для стоянки и остановки всех видов транспорта, предприятий по обслуживанию автомобилей и складов нефти и нефтепродуктов; производить операции с горючим, выполнять ремонт машин и механизмов.

Трассы проектируемых и вновь сооружаемых ВЛ должны выбираться таким образом, чтобы объекты, перечисленные выше, не оказались в пределах санитарно-защитных зон, или были бы вынесены за пределы этих зон.

Допускается оставление жилых зданий и приусадебных участков в санитарно-защитных зонах действующих ВЛЭП напряжением 330-500 кВ при условии снижения напряженности электрического поля внутри жилых зданий и на открытой территории. Оставление жилых зданий и приусадебных участков в санитарно-защитных зонах действующих ВЛЭП напряжением 750 кВ и выше запрещается. Напряженность электрического поля в зданиях, оставляемых в санитарно-защитных зонах ВЛЭП напряжением 330-500 кВ и имеющих неметаллическую кровлю может быть снижена путем установки заземленной металлической сетки на крыше этих зданий. Напряженность электрического поля на открытых территориях, расположенных в этих зонах, может быть снижена путем установки экранирующих перегородок (железобетонных заборов, тросовых экранирующих устройств) или посадкой деревьев и кустарника высотой не менее 2-х метров.

б) электромагнитные поля от радиотелевизионных и радиолокационных станций. Радиовещательные и телевизионные станции являются источниками электромагнитных полей в диапазоне частот от 9 кГц до 1000 мГц. Мощность передатчиков достигает 1-2 МВт. Электромагнитные излучения от радио - и телевизионных станций обычно распространяется равномерно во все стороны от антенны. Так, выяснилось, что серьезную опасность для здоровья жителей домов, расположенных вблизи Останкинской телебашни, представляют ее электромагнитные излучения. В ряде обследованных помещений домов, расположенных вблизи башни, обнаружено превышение ПДУ в полтора - два раза. Размеры санитарно - защитных зон составляют от нескольких десятков метров до нескольких километров, что зачастую не выполняется. Санитарные правила и нормы защиты населения г. Москвы от электромагнитных полей радиопередающих объектов устанавливают значения ПДУ электромагнитных полей в диапазоне 30-300 мГц в пределах 2,0 В/м для всех видов помещений, предназначенных для круглосуточного пребывания людей. Однако в отдельных зданиях, расположенных в зоне воздействия телебашни, по сравнению со средне городским фоном радиоизлучения, уровни ЭМП превышают последние в 10-15 раз. Причем специалисты полагают, что снижать поле нужно не до значений установленных ПДУ, а до значений, соответствующих среднегородскому уровню, составляющему 0,1 В/м.[\*(81)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9981)

Магнитные поля для населения в России долгое время не нормировались. В этой ситуации в качестве критерия безопасности, применяли введенный в качестве рекомендуемого в Швеции, США и ряде других стран, следующий критерий: в местах продолжительного пребывания людей, особенно в местах ночного отдыха и пребывания детей, напряженность магнитного поля частотой 50 Гц не должна превышать 0,2 мкТл.

В 2007 году были установлены предельно допустимые уровни магнитных полей, которые распространяются на магнитные поля частотой 50 Гц, создаваемые элементами системы производства, передачи и распределения электроэнергии переменного тока промышленной частоты (кабельными линиями электропередачи, элементами системы электроснабжения класса напряжения = 220В, трансформаторными и распределительными устройствами трансформаторных подстанций, в том числе встроенных, воздушными линиями электропередачи напряжением 6-500 кВ), а также магнитные поля частотой 50 Гц, возникающими в металлоконструкциях и трубопроводах зданий и сооружений, в т.ч. создаваемые станциями катодной защиты.[\*(82)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9982)

В жилых помещениях, детских, дошкольных, школьных, общеобразовательных и медицинских учреждениях допускается интенсивность магнитных полей частотой 50 Гц - 5 мкТл; в нежилых помещениях жилых зданий, общественных и административных зданиях, на селитебной территории, в том числе на территории садовых участков - 10 мкТл; в населенной местности вне зоны жилой застройки, в том числе в зоне воздушных и кабельных линий электропередачи напряжением выше 1 кВ; при пребывании в зоне прохождения воздушных и кабельных линий электропередачи лиц, профессионально не связанных с эксплуатацией электроустановок 20 - мкТл; в ненаселенной и труднодоступной местности с эпизодическим пребыванием людей - 100 мкТл

Защита человека от неблагоприятного влияния магнитных полей частотой 50 Гц осуществляется посредством снижения действующих на него уровней магнитных полей, создаваемых постоянно действующими источниками, размещенными как внутри, так и вне жилых и общественных зданий, в т.ч. на селитебной территории. Обеспечение защиты населения от неблагоприятного влияния магнитных полей частотой 50 Гц достигается: удалением источников магнитных полей от мест проживания; разработкой специальных инженерно-технических решений, позволяющих снизить уровни магнитных полей от уже имеющихся источников до значений ПДУ, соответствующих установленным. Снижение уровней магнитных полей частотой 50 Гц локальных источников может обеспечиваться применением экранов, изготовленных из материалов с высокой магнитной проницаемостью, либо применением средств активной компенсации магнитных полей частотой 50 Гц.

Снижение уровней магнитных полей частотой 50 Гц на селитебных территориях и внутри жилых и общественных зданий от протяженных источников (включая воздушные и кабельные линии электропередачи) обеспечивается посредством применения контурных экранов, либо путем оптимального (с точки зрения само- и/или взаимокомпенсации) расположения источников магнитных полей.

4. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного физического воздействия на окружающую среду.

Основной мерой защиты окружающей среды от негативного физического воздействия является установление санитарно-защитных зон (ССЗ). Они применяются для объектов, их отдельных зданий и сооружений с технологическими процессами, являющимися источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, в зависимости от мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду загрязняющих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов, а также с учетом предусматриваемых мер по уменьшению неблагоприятного влияния их на среду обитания и здоровье человека.

Размеры санитарно-защитных зон для промышленных объектов и производств, являющихся источниками физических факторов воздействия на население, устанавливаются на основании акустических расчетов с учетом места расположения источников и характера создаваемого ими шума, электромагнитах полей, излучений, инфразвука и других физических факторов. Для установления размеров санитарно-защитных зон расчетные параметры должны быть подтверждены натурными измерениями факторов физического воздействия на атмосферный воздух.

В соответствии с санитарной классификацией предприятий, производств и объектов[\*(83)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9983) устанавливаются следующие размеры: для предприятий первого класса - 1000 м; для предприятий второго класса - 500 м; для предприятий третьего класса - 300 м; для предприятий четвертого класса - 100 м; для предприятий пятого класса - 50 м.

Размер санитарно-защитной зоны для действующих объектов может быть уменьшен при: объективном доказательстве достижения уровня физических воздействий на атмосферный воздух до ПДК и ПДУ на границе санитарно-защитной зоны и за ее пределами по материалам систематических лабораторных наблюдений для предприятий I и II класса опасности и измерений и оценке риска для здоровья; для промышленных объектов и производств III, IV, V классов опасности по данным натурных исследований приоритетных показателей за состоянием загрязнения атмосферного и измерений; подтверждении измерениями уровней физического воздействия на атмосферный воздух на границе санитарно-защитной зоны до гигиенических нормативов и ниже; уменьшении мощности, изменении состава, перепрофилировании промышленных объектов и производств и связанном с этим изменении класса опасности; внедрении передовых технологических решений, эффективных очистных сооружений, направленных на сокращение уровней воздействия на среду обитания.

Для автомагистралей, линий железнодорожного транспорта и метрополитена устанавливаются санитарные разрывы. Санитарный разрыв определяется минимальным расстоянием от источника вредного воздействия до границы жилой застройки, ландшафтно-рекреационной зоны, зоны отдыха, курорта. Санитарный разрыв имеет режим СЗЗ, но не требует разработки проекта его организации. Величина разрыва устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнений атмосферного воздуха и физических факторов (шума, вибрации, ЭМП и др.).

Размеры СЗЗ устанавливаются для промышленных, коммунальных, энергетических предприятий и предприятий по обслуживанию средств транспорта, станций и других объектов автомобильного, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также метро, трамвайных путей, тоннелей, являющихся источниками неблагоприятных физических факторов, расчетным путем с учетом места расположения источников и характера создаваемого ими шума, инфразвука и других физических факторов. Обоснованность расчетов для установления СЗЗ должна быть подтверждена натурными замерами при приемке в эксплуатацию новых объектов.

5. В соответствии со статьей при планировании и застройке городских и сельских населенных пунктов, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий. Так, при реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе, осуществляется строительный надзор (ст.ст. 54-55 ГрадК РФ). При проведении оценки соответствия законченных строительством объектов на соответствие требованиям технических регламентов, проектной документации, другим нормативным, действующим санитарным правилам и нормам, кроме визуального и документального контроля, предъявляются требования по подтверждению проектных параметров зданий объективными методами лабораторных исследований. Объем исследований определяется для каждого объекта индивидуально.

В задание на проведение лабораторных исследований обязательно входят исследования физических факторов: радиометрическое обследование строительных конструкций, исключающее наличие участков строительных конструкций с повышенными уровнями гамма-излучения; измерение объемной активности радона в воздухе помещений; измерение нормируемых уровней шума, ультразвука, инфразвука и вибрации; измерение электромагнитного излучения (при наличии источников) и т.д. Необходимость радиологических исследований при оценке выстроенных объектов предусмотрена ст. 15 Закона о радиационной безопасности, порядок проведения измерений регламентируются Методическими указаниями "Проведение радиационно-гигиенического обследования жилых и общественных зданий" и другими санитарными правилами и нормами. Например, по результатам работы Испытательного лабораторного центра "Тест-Эксперт" в Свердловской области за 2007-2009 год установлено: радон в воздухе с превышением установленных норм был обнаружен на 2 объектах; по уровням шума превышения ПДУ были выявлены на 10% объектов; по звукоизоляции конструкций на 8% объектов. Основная причина выявленных отступлений от норм - низкое качество строительства и реже неправильные проектные решения[\*(84)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9984).

6. Для каждого источника физических воздействий на окружающую среду исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий устанавливаются нормативы допустимых физических воздействий. Нормативы допустимых физических воздействий - нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды. Запрещается превышение нормативов допустимых физических воздействий (о нормативах физического воздействия см. [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_25) к ст. 25).

Статья 56. Меры воздействия за нарушение природоохранных требований

1. Положения данной статьи следует рассматривать в контексте положений ст. 80 комментируемого закона. В указанных статьях фактически идет речь о законодательном закреплении специальных санкций - ограничении, приостановлении и прекращении экологически опасной деятельности. При этом остается открытым имеющий важное теоретическое и практическое значение вопрос: ограничение, приостановление или прекращение экологически опасной деятельности имеет гражданско-правовую или административно-правовую природу (см. подробнее практику применения гражданско-правового и административно-правового запрета в [комментарии](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_80) ст. 80). Примером существования норм экологического законодательства, ограничивающих или запрещающих осуществление экологически опасных видов деятельности может служить Положение о порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 847. Данное Положение было принято во исполнение положений Закона об охране атмосферного воздуха, в частности, ст. 17, запрещающей производство и эксплуатацию транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов.

Несмотря на некоторые выявленные специфические черты, отношения в сфере ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, имеют административно-правовую природу и должны быть включены в КоАП.

Основное содержание Положения сводится к определению порядка ограничения, приостановления или прекращения вредных воздействий на атмосферный воздух в случае нарушения требований воздухоохранного и санитарного законодательства. В п. 7 Положения устанавливаются субъекты, уполномоченные издавать акты об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности, связанной со сверхнормативным воздействием на атмосферный воздух, которыми являются государственные инспекторы по охране природы, осуществляющие экологический контроль. Ограничение, приостановление или прекращение выбросов в соответствии с Положением может устанавливаться как в отношении транспортных средств или иных передвижных источников, так и в отношении стационарных источников выбросов. В первом случае возможно запрещение эксплуатации транспортных средств, если в ходе проведения проверки на соответствие осуществляемых выбросов техническим нормативам установлено превышение технических нормативов выбросов.

При превышении стационарными источниками установленных нормативов воздействия на атмосферный воздух, либо при отсутствии разрешений на выбросы и совершении иных противоправных действий возможны три варианта реагирования со стороны уполномоченных должностных лиц:

а) ограничение выбросов и вредных физических воздействий до уровня, установленного разрешениями возможно при установлении превышения предельно допустимых выбросов или временно согласованных выбросов, а также предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий;

б) приостановление выбросов и вредных физических воздействий допускается при невыполнении предписаний об ограничении выбросов и вредных физических воздействий; при невыполнении плана уменьшения выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий; при отсутствии разрешений на выбросы и вредные физические воздействия;

в) прекращение выбросов и вредных физических воздействий осуществляется при систематическом превышении предельно допустимых или временно согласованных выбросов, а также нормативов вредных физических воздействий, приводящем к превышению установленных нормативов качества атмосферного воздуха и предельно допустимых уровней физических воздействий (п. 5 Положения).

Документом, на основании которого, согласно Положения, возможно ограничение, приостановление или прекращение выбросов вредных веществ в атмосферу или вредные физических воздействий на нее является предписание государственного инспектора федеральной службы, осуществляющей экологический контроль (в настоящее время такой службой является Росприроднадзор). Основанием для вынесения предписания служит протокол, фиксирующий нарушения законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, составленный в установленном порядке. Предписания об ограничении, приостановлении и прекращении выбросов и вредных физических воздействий обязательны для исполнения и могут быть обжалованы в суд.

Рассматриваемые нормы по своему характеру, несомненно, имеют административно-правовую природу. Тем не менее, ограничение, приостановление или прекращение выбросов вредных веществ в атмосферу нельзя считать административным приостановлением деятельности по формальным признакам. В соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ административно-правовой запрет как вид административного наказания может быть назначен только по решению суда на общий срок до 90 суток и только в том случае, если такое наказание предусмотрено статьями особенной части КоАП РФ (см. подробно [комм](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_80). к ст. 80). В рассматриваемом Положении правом приостанавливать и прекращать деятельность наделены должностные лица - государственные инспекторы, осуществляющие экологический контроль.

Рассматривая практику применения Положения о порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух можно сделать вывод о том, что предписания государственных инспекторов является действенным средством в том случае, когда необходимо решать проблему оперативно: при проверке, осуществляемой в процессе выполнения государственных функций по экологическому контролю, должностными лицами составляется протокол о правонарушении, выносится предписание, которое фактически приостанавливает действие выданного разрешения на выбросы в атмосферный воздух и служит основанием для постоянного или временного прекращения вредного воздействия на атмосферу. Цель привлечения к ответственности хозяйствующих субъектов в данном случае видится в предотвращении вреда окружающей среде в результате сверхнормативных загрязнений.

Из буквального понимания норм КоАП РФ и Положения можно выявить следующее отличие между административно-правовым запретом и приостановлением деятельности по Положению: если в КоАП РФ говорится об ограничении (приостановлении) хозяйственной деятельности в целом, то Положение распространяется лишь на ограничение, приостановлении, запрещении деятельности по выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредному физическому воздействию на атмосферу. Такой довод неоднократно приводился участниками процесса при обжаловании решений в апелляционной и кассационной инстанции, но был отклонен судами.

Например, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа при кассационном обжаловании оставил в силе решение арбитражного суда первой инстанции и признал подобные доводы заявителя - ОАО "Чебоксарский завод строительных материалов" несостоятельными (см. Постановление кассационной инстанции ФАС Волго-Вятского округа от 21 июля 2004 г. по делу N А79-1663/2003-СК1-1619).

**Глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций**

Статья 57. Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций

1. В настоящей статье идет речь о двух разновидностях зон экологического неблагополучия: о зонах экологического бедствия (п. 1 комментируемой статьи) и зонах чрезвычайных ситуаций (п. 2 комментируемой статьи).

Зоны экологического бедствия - это такие участки территории России, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

Как следует из п. 1 комментируемой статьи, он не устанавливает порядок создания зоны экологического бедствия, а лишь отсылает к "законодательству о зонах экологического бедствия". Из последнего в отношении зон экологического бедствия действуют Критерии оценки экологической обстановки территории для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, утвержденные Минприроды РФ 30 ноября 1992 года (далее - Критерии) и Приказ Минприроды РФ от 28 марта 1996 г. N 113 "Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия". В них предложены критерии для выделения зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия.

В соответствии с ним экологическая обстановка может классифицироваться по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом: относительно удовлетворительная; напряженная; критическая; кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации); катастрофическая (или зона экологического бедствия). В Критериях предусмотрен ряд показателей и способов их получения. В большинстве случаев решающий критерий оценки экологической ситуации - состояние и динамика здоровья населения. Кроме того, учитывается масштабность происшествий, возможность распространения опасности за пределы территорий аварии, социальная опасность, создающая угрозу для жизни и здоровья населения. Свою специфику имеет определение зон хронического загрязнения и повышенной экологической опасности в природных системах и городских промышленных районах.

Однако четкий порядок создания зоны экологического бедствия до сих пор законодательно и не определен. Это означает, что в настоящий момент объявления отдельных территорий ряда субъектов РФ зонами экологического бедствия не происходит, то есть им не придается официальный правовой статус зоны экологического бедствия. Не смотря на то, что практика реализации положений комментируемой статьи отсутствует, в СМИ все чаще появляются сообщения о "признании определенных районов экологически неблагоприятными". Так, в первых числах января 2007 года главный эпидемиолог Чеченской республики Усам Бакаев высказал опасения по поводу радиационной обстановки в республике, заявив, что 30% территории Чечни является зоной экологического бедствия - это естественные последствия и военных действий в данном районе и радиационной аварии на химкомбинате.

В июле 2007 года зоной экологического бедствия "признана" территория Волго-Ахтубинской поймы. Из-за маловодья без влаги остались 90% озер и ериков поймы. После осмотра зоны экологического бедствия депутаты провели совещание, на котором обсудили пути решения проблемы. Однако, выяснилось, что схем и методик решения подобных проблем на законодательном уровне не предусмотрено. Отсутствует четко отлаженный правовой механизм создания, функционирования зон экологического бедствия, что во многом препятствует решению возникающих экологических проблем.

2. В самом общем виде причины, тормозящие как ранее, так и в сейчас процесс объявления отдельных территорий ряда субъектов РФ зонами экологического бедствия, можно сформулировать следующим образом.

Во-первых, комментируемый закон не содержит соответствующих правовых норм об установлении механизма создания зон экологического бедствия, а отдельный закон об этих зонах не принят.

Во-вторых, финансирование мероприятий по оздоровлению неблагополучных территорий происходит, в первую очередь, за счет средств федерального бюджета, бюджетов других уровней, а также средств лиц, виновных в деградации окружающей среды. Например, финансирование программы мер по улучшению состояния окружающей среды города Братска осуществлялось за счет средств предприятий-загрязнителей - 539,1 млрд. рублей, средств федерального бюджета - 91,7 млрд. рублей и иных источников. Основная масса средств была потрачена на модернизацию и техническое перевооружение экологических вредных производств. Эта федеральная программа неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды г. Братска предусматривала реализацию более 70 мероприятий в течение 1994-2000 года. Общие затраты в ценах 1994 года составляли 1223,2 млрд. рублей и 122,0 млн. долларов США. Заказчиком Программы была администрация города Братска.

Но представительные органы власти всех уровней не стремятся предусматривать дополнительные статьи расходов в бюджетах, которые, как наблюдается, весьма значительны. Тем не менее, практика создания зон экологического неблагополучия все же развивается.

Можно выделить несколько направлений ее развития:

Во-первых, путем принятия Постановлений Правительства Российской Федерации о разработке специальной федеральной целевой программы восстановления определенной территории с экологически неблагополучной обстановкой (например, в городе Братске) или установлением перечня первоочередных мероприятий (город Череповце).

Во-вторых, путем разработки специальной экологической программы по реабилитации радиационно-загрязненных участков территории, финансируемой за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов.

В-третьих, наряду с принятием указанных программ, социальная защита прав граждан, пострадавших от экологических катастроф, осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", который распространяет свое действие на территории, пострадавшие от аварии и подвергшихся радиационному загрязнению. В рамках этих территории, попавших под действие закона, выделяется ряд зон с особым правовым режимом, что влечет ряд юридических последствий.

Так, ограничивается или запрещается деятельность, отрицательно влияющая на состояние окружающей среды; в административном порядке назначаются компенсации пострадавшим за вред, причиненный катастрофой, назначаются пособия и т.д. Таким образом, фактически (по правовым последствиям) часть территории страны, например, пострадавшей вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, является зоной экологического бедствия, но юридически указанный в законе "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. статус на нее не был распространен.

3. Наиболее перспективным путем решения этой сложной и запутанной проблемы является принятие Федерального закона "О зонах экологического бедствия". В нем будет необходимо провести разграничение зон экологического неблагополучия на зоны федерального и регионального значения. Соответственно в зависимости от вида зоны должны определяться органы, которые имеют право их объявлять. Необходимо уточнение правового статуса каждой из зон экологического неблагополучия, порядка ее создания и прекращения действия. Только принятие этого акта облегчит жителям зон экологического неблагополучия реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду. Другим вариантом могло бы стать принятие закона субъекта РФ, который бы устанавливал новую категорию экологического неблагополучия, например, "зона хронического загрязнения" или "зона повышенной экологической опасности". Образование такой зоны могло бы предшествовать последующему объявлению территории зоной экологического бедствия федерального значения.

Основными принципами, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность на территории зон экологического бедствия, являются: приоритет охраны здоровья человека, обеспечение благоприятных условий жизни, труда и отдыха населения; обеспечение соблюдения природоохранных требований с целью уменьшения антропогенной нагрузки на окружающую среду и восстановления нарушенного природного равновесия; обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности при разработке предпроектной, проектной и иной документации, а также при принятии решения о ее реализации; обязательность проведения государственной экологической экспертизы всех видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, намечаемую к реализации на территории зон экологического бедствия; обязательность своевременного и полного финансирования, прежде всего "загрязнителем" окружающей среды, всех мероприятий федеральных целевых программ по выводу территорий из состояния экологического бедствия; гласность при придании территориям статуса зон экологического бедствия, при разработке федеральной целевой программы по выводу территорий из состояния экологического бедствия и осуществлении предусмотренных в ней мероприятий и ряд других, не менее значимых, принципов.

На наш взгляд, отсутствие соответствующего федерального закона не должно являться тупиком в разрешении правовых проблем. В таких случаях возможно применение аналогии закона или аналогии права. И так как согласно Конституции РФ вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ (ст. 72), законодательный орган субъекта РФ вправе принимать законы, не противоречащие Конституции и федеральному законодательству РФ по вопросам совместного ведения. Следовательно, изначально возможно формирование законодательства на региональном уровне. А уже при накоплении практики по созданию зон экологического неблагополучия, функционирующих согласно законам субъектов РФ, можно будет составить анализ сложившихся направлений и методов работы и предложить на этой основе проект федерального закона (внести изменения в существующий проект).

Оценивая современное состояние законодательства о зонах экологического неблагополучия, следует выделить в нем ряд позитивных направлений, по своей юридической природе напоминающих правовой режим зон экологического бедствия. Речь в данном случае идет о правовом режиме земель, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям. Такие земли подлежат ограничению в использовании и исключению из категории земель сельскохозяйственного назначения, могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции. Порядок использования таких земель, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и иных работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

4. Под чрезвычайными иногда понимают не столько экологические, сколько чрезвычайные природные и техногенные катастрофы, связанные с взрывами газопроводов, поездов, пожарами, землетрясениями, засухами и т.д., в ликвидации которых участвует МЧС РФ. Необходимо четко представлять сходство и различие между чрезвычайной ситуацией, подведомственной МЧС РФ, и чрезвычайной ситуацией, влекущей создание зоны экологического бедствия, а, следовательно, различать функции МЧС РФ и функции МПР России, которые отражают разные сферы общественных отношений.

Сходство между указанными чрезвычайными ситуациями состоит в том, что в обоих случаях происходит нарушение устойчивости природных территорий, ликвидировать которое невозможно без осуществления жестких административных мероприятий, которые могут повлечь ограничения прав и свобод граждан (например, в сфере землепользования). Кроме того, в обоих случаях происходят отрицательные изменения состояния окружающей среды, т.е. одинаков результат воздействия определенных факторов на экосистемы. Однако принципиальным различием между ними является характеристика того процесса, который привел к этому результату:

Во-первых, отличие по времени возникновения чрезвычайной ситуации. Обычно чрезвычайные ситуации и бедствия возникают в результате краткосрочных катастроф и стихийных бедствий; возникновение зоны экологического бедствия связано с накоплением экологических последствий, т.е. с устойчивым воздействием антропогенных факторов. Как и из любого правила есть исключения: авария на Чернобыльской АЭС.

Во-вторых, отличие по средствам ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. Для ликвидации чрезвычайной ситуации МЧС РФ предпринимаются экстренные меры, в то время как для ликвидации зоны экологического бедствия этого недостаточно. Необходима коренная перестройка хозяйственной деятельности с целью создания новой хозяйственной модели с целью прекращения неблагоприятных воздействий на состояние окружающей среды, обеспечение условий для реализации прав проживающего в зоне населения и принятие мер, направленных на постепенное оздоровление окружающей среды. Следовательно, для ликвидации зоны экологического неблагополучия необходимы сроки, сопоставимые со сроками ее возникновения.

В-третьих, отличие по методам управления ликвидацией чрезвычайной ситуации. При ликвидации чрезвычайных ситуаций применяются преимущественно административные методы. При ликвидации чрезвычайной экологической ситуации кроме административных применяются и экономические методы, поскольку преодоление этой ситуации возможно лишь с решением экономических проблем, включая перепрофилирование производства.

В-четвертых, по правовому статусу территории. Придание территории статуса зоны экологического бедствия должно происходить путем принятия нормативного правового акта федерального органа государственной власти с установлением границ и особенностей правового режима на основании заключения государственной экологической экспертизы. Придание особого правового статуса территории, где произошла чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера не производится. Указанные выше различия и привели к тому, что комментируемая статья окончательно разграничила правовое положение рассматриваемых зон.

**Глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной**

Статья 58. Меры охраны природных объектов

1. Общее количество ООПТ федерального значения в Российской Федерации на 1 января 2008 г. равнялось 272, а их общая площадь с морской акваторией составляла 55,5 млн. га. Площадь суши с внутренними пресноводными водоемами - 46,1 млн. га, что составляло 2,72% территории Российской Федерации, площадь особо охраняемой морской акватории - 9,4 млн. га.[\*(85)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9985)

Под особо охраняемыми природными территориями понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий: государственные природные заповедники, в том числе биосферные; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты.

2. Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Положение о конкретном государственном природном заповеднике, его статус утверждаются органом, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации.

Государственные природные заповедники являются юридическими лицами, не имеющими в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли (некоммерческими организациями) и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.

Национальные парки - природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. Правовой режим национальных парков определяется правовыми актами различной отраслевой принадлежности, в том числе экологическим, земельным и гражданским законодательством.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления. Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

На территории национального парка устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом его природных, историко-культурных и иных особенностей. Постановлением Правительства от 26 января 2007 г. "О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального парка", установлено, что дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливает МПР России. В пределах парка могут быть выделены различные функциональные зоны: заповедные, особо охраняемые, познавательного туризма, рекреационные, охраны историко-культурных объектов, обслуживания посетителей и хозяйственного назначения. Выделение заповедных, особо охраняемых зон и зон, занятых историко-культурными объектами осуществляется в природоохранных целях и для решения задач, связанных с сохранением природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, историко-культурных объектов. Поэтому, например, в заповедной зоне запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории. Законом об ООПТ установлены целевые особенности создания и использования функциональных зон. Все зоны условно можно сгруппировать по целевому назначению в 3 группы.

Во-первых, в пределах заповедной зоны запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории. Особо охраняемая зона создается для сохранения природных комплексов и объектов и на ее территории допускается только строго регулируемое посещение. В зоне охраны историко-культурных объектов обеспечиваются условия для сохранения таковых объектов. Это зоны "усиленного режима охраны".

Во-вторых, зоны, выполняющие культурно - просветительские задачи. Как следует из ст. 17 Закона об ООПТ, зона познавательного туризма предназначена для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная - для отдыха, развития физической культуры и спорта. Данную группу зон можно обозначить как "культурно-оздоровительные зоны".

В-третьих, следует выделить "хозяйственно-бытовые" зоны - это зона обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей и зона хозяйственного назначения, в которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

Учитывая, что национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности, земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации. Однако в отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.

Законом установлены основы организации рекреационной деятельности на территориях национальных парков. Так, устанавливается, что в целях организации рекреационной деятельности, в том числе спортивной и физкультурно-оздоровительной деятельности, земельные участки в соответствующих функциональных зонах могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством. До января 2007 года отношения по аренде таких участков регулировались гражданским законодательством, а именно главой 34 ГК РФ, а также специальным Положением о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утв. постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 926. Однако нормы данного Постановления давно утратили свою актуальность.

В обеспечение положений ст. 17 Закона об ООПТ Правительством Российской Федерации установлен новый порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах соответствующих функциональных зон. В связи с этим приняты новые Правила подготовки и заключения договора аренды земельного участка национального парка. В данных правилах большое внимание уделено порядку заключения договора аренды. Подготовка проекта договора аренды земельного участка осуществляется территориальным органом Федерального агентства по управлению федеральным имуществом до принятия решения о предоставлении в аренду земельного участка в соответствии с земельным законодательством. Проект договора аренды земельного участка в части существенных условий договора аренды согласовывается с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 30-дневный срок с даты его поступления в Службу. Проект границ земельного участка, а в случае предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта - выбор земельного участка согласовывается Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 30-дневный срок с даты поступления соответствующих материалов в Службу.

Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников. Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения. Федеральные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды; природные заказники регионального значения - органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Памятники природы - уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Они также могут быть федеральными или региональными. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:

а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;

б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

в) административную.

Территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей и т.д.), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям. В соответствии со ст. 3 Закона о природных лечебных ресурсах, признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством Российской Федерации, соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.

Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального значения Правительством Российской Федерации по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения в порядке, установленном правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются положением о данном курорте. В зависимости от значения курорта положение о нем соответственно утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти либо соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При разработке такого положения следует руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. N 1426 "Об утверждении положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения". Земельные участки в пределах таких территорий и санитарной зоны ограничены в гражданском обороте, поэтому не могут быть объектом сделок по передаче в частную собственность отдельным лицам. Позиция судов на этот счет однозначна.

Так, первый заместитель прокурора Приморского края в порядке ст. 52 АПК РФ обратился в Арбитражный суд Приморского края с иском к Комитету по управлению имуществом муниципального образования Кировский район (далее - Комитет), индивидуальному предпринимателю К. о признании недействительной сделки - договора купли-продажи земельного участка от 5 апреля 2005 г. N 4, применении последствий недействительности ничтожной сделки, обязав предпринимателя возвратить в муниципальную собственность земельный участок. Решением от 18 июля 2006 г. исковые требования удовлетворены в заявленном объеме. Постановлением апелляционной инстанции от 22 ноября 2006 г. решение оставлено без изменения.

В судебном заседании кассационной инстанции Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа оснований для их отмены не установил. Как следует из материалов дела, 05.04.2005 между КУИ МО Кировский район (продавец) и К. (покупатель) заключен договор купли-продажи земельного участка N 4, по условиям которого продавец принял на себя обязательство передать в собственность, а покупатель принять по акту приема-передачи и оплатить по установленной цене договора земельный участок площадью 1050,56 кв. м для общественно-деловых целей (размещение магазина) в границах, указанных в кадастровой карте; указано на то, что на участке имеется объект, находящийся в собственности покупателя, - здание - магазин "Надежда"; стоимость участка составляет 9915 руб. 18 коп.

Основанием заключения договора указано постановление главы Кировский район Приморского края от 9 марта 2005 г. N 92. В последующем земельный участок зарегистрирован на праве собственности за К., в деле имеется соответствующая выписка. Прокурор, полагая, что предметом договора является земельный участок, который отнесен к землям ограниченным в обороте согласно ст.ст. 27, 94 ЗК РФ, а именно к землям особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, и не может предоставляться в частную собственность, обратился в арбитражный суд с иском. В деле представлена и исследована судом карта границ округа и зон санитарной охраны курорта "Шмаковка"; приняты во внимание письмо Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Приморскому краю от 03.11.2005 N 01-07-07/1416, в котором указано, что земли поселка Кировский находятся в третьей зоне округа горно-санитарной охраны курорта; федерального значения - "Шмаковка" Приморского края, письмо Администрации Кировского муниципального района Приморского края от 09.02.2006 N 229, в котором указано в том числе на Положение о курорте Шмаковка, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 14.03.1983 N 128, вышеназванное совместное Постановление, а также картографический материал, выполненный ООО "Меридиан" (в деле имеется лицензия, выданная ООО "Меридиан" на право осуществления работ, относящихся к картографической деятельности), и карта Кировского района с нанесением границ санитарной охраны курорта Шмаковка в соответствии с описанием и протяженностью участков, определенных совместным Постановлением от 28.02.1978 N 8-68.

С учетом изложенного суд установил, что спорный земельный участок расположен в границах округа санитарной охраны курорта Шмаковка Приморского края и, с учетом положений ст.ст. 94, 96 ЗК РФ, ст. 31 Закона об ООПТ, ст. 3 Закона о природных лечебных ресурсах входит в состав земель, отнесенных к землям особо охраняемых природных территорий, которые, в свою очередь, согласно подп. 1, 2 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничены в обороте и не могут предоставляться в частную собственность.[\*(86)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9986)

3. Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства и др.). В целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий. Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Порядок ведения государственного кадастра ООПТ утвержден Постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 N 1249.

Кадастр ведется: по особо охраняемым природным территориям федерального значения, являющимся федеральной собственностью, - федеральными органами исполнительной власти и организациями, в ведении и управлении которых находятся такие природные территории; по особо охраняемым природным территориям регионального значения, являющимся собственностью субъектов Российской Федерации, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; по особо охраняемым природным территориям местного значения, являющимся собственностью муниципальных образований, - органами местного самоуправления.

Статья 59. Правовой режим охраны природных объектов

1. Комментируемая статья обозначила перечень отраслей законодательства, которые применяются при регулировании вопросов охраны природных объектов. Правовой режим охраны природных объектов устанавливается комментируемым законом, и соответствующей ему нормативной базой, Основами законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. N 3612-1, Законом о культурном наследии и иными законами и подзаконными актами. Как отражено в преамбуле Закона о культурном наследии, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

В соответствии со ст. 3 Закона о культурном наследии объекты культурного наследия подразделяются на следующие виды:

памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее - объекты археологического наследия);

ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи;

достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

Отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о градостроительной и об архитектурной деятельности.

Земельное законодательство предусматривает охрану природных объектов в главе XVII ЗК РФ "Земли особо охраняемых территорий и объектов".

Следует отметить, что в отношении объектов культурного наследия ведется единый государственный реестр, содержащий сведения об объектах культурного наследия, который представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра. Сведения, содержащиеся в реестре, являются основными источниками информации об объектах культурного наследия и их территориях, а также о зонах охраны объектов культурного наследия при формировании и ведении государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, иных информационных систем или банков данных, использующих (учитывающих) данную информацию. Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

2. Деятельность, которая каким-либо образом может оказать или оказывает негативное воздействие на окружающую среду, ведет к деградации и (или) уничтожению природных объектов, запрещается. Некоторые виды деятельности могут быть прямо указаны в законе. Так, ст. 6 Закона об охране озера Байкал предусматривает, что на Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, а именно: химическое загрязнение озера Байкал или его части, а также его водосборной площади, связанное со сбросами и с выбросами вредных веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и потребления; физическое изменение состояния озера Байкал или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в озеро Байкал); биологическое загрязнение озера Байкал, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе озера Байкал, в озере Байкал и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером Байкал.

Статья 60. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов

1. Растения, животные и другие организмы как объекты охраны условно делятся на редкие и находящиеся под угрозой исчезновения и обычные. В связи с этим для редких биологических видов организмов была разработана система ведения красных книг, они представляют собой механизм сохранения тех уникальных видов растений, животных и т.д., которые находятся на грани исчезновения. Красная книга РФ является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Объекты животного мира, занесенные в Красную книгу РФ, подлежат особой охране. Их изъятие из естественной природной среды допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Ведение Красной книги Российской Федерации включает: сбор и анализ данных об объектах животного и растительного мира; организацию мониторинга состояния объектов животного и растительного мира; создание и пополнение банка данных по объектам животного и растительного мира; занесение в установленном порядке в Красную книгу Российской Федерации (или исключение из нее) объектов животного или растительного мира; подготовку к изданию, издание и распространение Красной книги Российской Федерации; подготовку и реализацию предложений по специальным мерам охраны, включая организацию особо охраняемых природных территорий и генетических банков с целью сохранения объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанной с использованием объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; выдачу разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

В Красную книгу Российской Федерации включаются объекты животного и растительного мира, отвечающие следующим условиям:

а) объекты животного и растительного мира, нуждающиеся в специальных мерах охраны, а именно: объекты животного и растительного мира, находящиеся под угрозой исчезновения; уязвимые, узкоэндемичные, эндемичные и редкие объекты животного и растительного мира, охрана которых важна для сохранения флоры и фауны различных природно-климатических зон; объекты животного и растительного мира, реальная или потенциальная хозяйственная ценность которых установлена и при существующих темпах эксплуатации их запасы поставлены на грань исчезновения, в результате чего назрела необходимость принятия срочных мер по их охране и воспроизводству; объекты животного и растительного мира, которым не требуется срочных мер охраны, но необходим государственный контроль за их состоянием, в силу их уязвимости (обитающие на краю ареала, естественно редкие и т.д.);

б) объекты животного и растительного мира, подпадающие под действие международных соглашений и конвенций;

в) объекты животного и растительного мира, занесенные в Международную Красную книгу и Красную книгу государств - участников СНГ.

Основанием для занесения в Красную книгу Российской Федерации или изменения категории статуса того или иного объекта животного или растительного мира служат данные об опасном сокращении его численности и (или) ареала, о неблагоприятных изменениях условий существования этого объекта или другие данные, свидетельствующие о необходимости принятия специальных мер по его сохранению и восстановлению.

Основанием для исключения из Красной книги Российской Федерации или изменения категории статуса того или иного объекта животного или растительного мира служат данные о восстановлении его численности и (или) ареала, о положительных изменениях условий его существования или другие данные, свидетельствующие об отсутствии необходимости принятия специальных мер по его сохранению и восстановлению, а также в случае его безвозвратной потери (вымирания). Издание Красной книги РФ осуществляется не реже одного раза в 10 лет, а в периоды между изданиями - подготовка и распространение перечней (списков) объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ и исключенных из нее (с изменениями и дополнениями), которые являются составной частью Красной книги РФ. Источником финансирования работ, связанных с ведением и периодическим изданием Красной книги РФ являются средства федерального бюджета.

По данным Министерства природных ресурсов и экологии совершенствуется правовое регулирование ведения Красной книги РФ, а также красных книг субъектов РФ. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования считает, что темпы формирования и совершенствования законодательной базы охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений в стране остаются высокими. Важным шагом является разработка и принятие на региональном уровне закона "О Красной книге субъекта Российской Федерации". За четыре последних года не менее чем в 34 регионах утверждены новые перечни видов животного и растительного мира, занесенных в Красные книги субъектов Российской Федерации. Организация работ в области ведения Красной книги субъекта Российской Федерации, возложенная на администрации субъектов Российской Федерации, включает разработку и утверждение пакета нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, определяющих регламент работ в этой сфере. В число обязательных документов входят: акты об учреждении Красной книги субъекта Российской Федерации, об утверждении Положения о порядке ведения Красной книги субъекта Российской Федерации, Положения о Комиссии по редким и исчезающим видам и Персонального состава Комиссии, Перечня природных объектов, занесенных в Красную книгу. Во многих субъектах Российской Федерации такие документы утверждены и определяют порядок ведения региональных Красных книг.

2. Положение о порядке ведения Красной книги РФ было утверждено Приказом бывшей Госкомэкологии России от 3 октября 1997 г. В нем было установлено, что Красная книга РФ ведется Министерством природных ресурсов РФ и его территориальными органами во взаимодействии с Министерством сельского хозяйства РФ, Госкомрыболовством РФ и их территориальными (бассейновыми) органами, Российской академией наук, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Красная книга Российской Федерации ведется сейчас МПР России на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов (далее именуются - объекты животного и растительного мира), обитающих (произрастающих) на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Красная книга Российской Федерации является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению.

Нарушение комментируемой статьи может повлечь административную, или уголовную ответственность. Статья 8.35 КоАП РФ за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений предусматривает наказание в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; на должностных лиц - от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой.

В Волгоградской области на этот счет применима и статья 6.2. Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД (уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений). В соответствии с данной статьей уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Волгоградской области, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добывание, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов и частей без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, или с иными нарушениями установленного порядка влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до трех тысяч рублей; на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до ста тысяч рублей. В соответствии со ст. 259 УК РФ уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, повлекшее гибель популяций этих организмов наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

3. Последний пункт комментируемой статьи вводит запрет на вывоз и ввоз, транзитную перевозку через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Наряду с этим КоАП РФ содержит ряд статей обеспечивающих привлечение к юридической ответственности лиц, нарушивших установленный запрет, например, нарушение установленного порядка создания, пополнения, хранения, использования, учета, продажи, приобретения, транспортировки или пересылки биологических коллекций влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей с конфискацией коллекционных объектов или без таковой; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей с конфискацией коллекционных объектов или без таковой; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей с конфискацией коллекционных объектов или без таковой (ст. 8.34 КоАП РФ).

Статья 61. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений

1. В п. 1 комментируемой статьи предложено понимание зеленого фонда как правовой категории в узком смысле. В широком же смысле зеленый фонд городских и сельских поселений представляет собой совокупность зеленых зон в границах муниципального образования, выполняющих экологические, оздоровительные, рекреационные, эстетические и иные функции в целях смягчения неблагоприятного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду и поддержание экологического баланса. Под зелеными зонами следует понимать часть территории муниципального образования, занятую совокупностью зеленых насаждений, включая городские леса, древесно-кустарниковые, травянистые и цветочные растения естественного и искусственного происхождения. Однако такое широкое понимание ни федеральным, ни региональным законодателем пока не признано.

Практика правоприменения данной статьи развивается, о чем свидетельствует принятие в ряде субъектов РФ нормативных актов, уточняющих правовой режим использования и охраны зеленого фонда. Так, например, в дополнение к комментируемому закону был принят закон Волгоградской области от 7 декабря 2001 N 640-ОД "О защите зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области", определивший, что зеленые насаждения - это древесно-кустарниковая и травянистая растительность естественного и искусственного происхождения в населенных пунктах, кроме городских лесов, выполняющая архитектурно-планировочные и санитарно-гигиенические функции. К озелененным территориям относятся участки земли, занятые зелеными насаждениями не менее чем на 30 процентов.

Законом города Москва "О защите зеленых насаждений" от 5 мая 1999 г. урегулирован ряд важнейших вопросов по охране зеленых насаждений города Москвы, а также предусмотрены гарантии обеспечения их сохранности, восстановления и приумножения. Данный закон устанавливает основания и порядок получения разрешения на вырубку зеленых насаждений столицы. В числе таких оснований - проведение санитарных рубок и реконструкции зеленых насаждений на основании правил, утверждаемых Правительством Москвы; восстановление по заключению органов санитарно - эпидемиологического надзора нормативного светового режима в жилых и нежилых помещениях, затеняемых деревьями, высаженными с нарушением утвержденных федеральными органами исполнительной власти или Правительством Москвы норм и правил; ликвидации аварийных и чрезвычайных ситуаций, в том числе ремонта подземных коммуникаций и капитальных инженерных сооружений и ряд других. Вырубка деревьев и кустарников производится лишь на основании специального разрешения - порубочного билета, который выдается на производство вырубки деревьев и кустарников вне территории городских лесов специально уполномоченным органом по защите зеленых насаждений, а в городских лесах - органом городского управления, уполномоченным Правительством Москвы.

По функциональному назначению все зеленые насаждения делятся на три группы: общего пользования, ограниченного пользования и специального назначения. К зеленым насаждениям общего пользования относятся: парки культуры и отдыха, гидропарки, дендропарки, лесопарки, сады жилых кварталов и групп домов, скверы, бульвары, набережные. К зеленым насаждениям ограниченного пользования относятся все остальные озелененные территории, расположенные внутри жилой и промышленной зон: в жилых кварталах, на приусадебных участках, на участках больниц, детских учреждений, учебных заведений, спортивных сооружений, а также на территории промышленных предприятий и организаций (исключение составляют парки и скверы предприятий и организаций, открытые для посещения и отдыха населения, относящиеся к зеленым насаждениям общего пользования). К зеленым насаждениям специального назначения относятся защитные узкие полосы зеленых насаждений вдоль автомобильных дорог общего пользования, санитарно-защитные и водоохранные зоны, кладбища, цветоводческие хозяйства.

Содержание (текущий ремонт) зеленых насаждений осуществляется юридическими лицами независимо от форм собственности, индивидуальными предпринимателями и гражданами, в собственности или ином вещном праве которых они находятся, в том числе с привлечением на договорных началах специализированных хозяйствующих субъектов, в соответствии с нормами действующего законодательства (Жилищного кодекса Российской Федерации, ГК РФ, правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда и т.д.). Капитальный ремонт зеленых насаждений, являющихся общим имуществом в многоквартирном жилищном фонде, проводится за счет собственников многоквартирного жилищного фонда. В случае недостаточности денежных средств у лиц, в обязанность которых входит осуществление содержания, текущего и (или) капитального ремонта зеленых насаждений, на производство указанных работ орган местного самоуправления вправе в установленном порядке по результатам поступивших обращений выделять дополнительные средства из бюджета на производство указанных работ.

Согласно постановления Госстроя РФ от 27 сентября 2003 N 170 "Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда", сохранность зеленых насаждений на территории домовладений и надлежащий уход за ними обеспечивается организацией по обслуживанию жилищного фонда или на договорных началах - специализированной организацией.

2. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Такие мероприятия могут состоять в возложении обязанностей на граждан и юридических лиц (как являющихся собственниками (пользователями, арендаторами) земельных участков, так и не являющихся субъектами земельных правоотношений), а также в осуществлении мероприятий по охране зеленого фонда поселений органами государственной власти и местного самоуправления. В числе таких мероприятий можно выделить запрет строительства и расширения действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения, осуществление муниципального экологического контроля за правильной обрезкой деревьев, недопущением использования соли для очистки улиц от снега муниципальными органами ЖКХ и т.д.

В общем виде охрана зеленого фонда городских и сельских поселений есть система правовых, организационных и экономических мероприятий, осуществляемых с целью создания, сохранения, развития и воспроизводства зеленого фонда, а также нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Территории, находящиеся в составе зеленого фонда, как правило, образуют рекреационные зоны населенного пункта. Так, согласно п. 9 ст. 85 ЗК РФ земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма. На таких земельных участках запрещается осуществление сельскохозяйственной деятельности, размещение промышленного производства и т.д.

Статья 62. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв

1. Повышение плодородия почв земель и охрана редких, находящихся под угрозой исчезновения почв - это необходимое направление охраны окружающей среды и естественное условие интенсификации земледелия, оно способствует росту урожайности, увеличивает ценность земли и имеет важное природоохранное значение. По официальным данным, площадь земельного фонда России на 1 января 2008 г. составила 1709,8 млн. га без учета внутренних морских вод и территориального моря, при этом земельный фонд (а более всего поверхностный слой земель - почва) постоянно подвергается негативном воздействию различных антропогенных и природных факторов. Например, на юге Российской Федерации и по последним исследованиям более 60 млн. га земель выбывает из использования по причинам распространения процесса опустынивания.[\*(87)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9987)

В комментируемой статье закрепляется, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв РФ и красные книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв. Однако на сегодняшний день Красная книга почв Российской Федерации до сих пор не принята. Практика применения данной статьи пошла путем принятия региональных Красных книг почв, например, в Оренбургской области. В Волгоградской области главой Администрации было принято постановление от 26 декабря 2008 N 177, утверждающее перечень природоохранных мероприятий на 2009 год, в числе которых значится и "разработка нормативно-методических материалов по ведению Красной книги Волгоградской области, а также по учреждению и ведению Красной книги почв Волгоградской области". Но в целом правоприменительная практика развивается медленно. На наш взгляд, ее развитию поспособствовало бы принятие Федерального закона "Об охране почв" и Красной книги почв РФ. Более того их отсутствие способствует дальнейшей деградации и выбытию сельскохозяйственных угодий из оборота, что может привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства.

Рассматриваемые отношения косвенно регулирует ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 16 июля 1998 N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", Федеральный закон от 18 июня 2001 N 78-ФЗ "О землеустройстве", Закон о мелиорации земель, ВК РФ и ЗК РФ. Основные направления агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 годы определили необходимость разработки федеральной целевой программы "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года" от 20 февраля 2006 N 99 (далее - Программа) как важнейшей общегосударственной задачи.

Так, ст. 11 Федерального закона от 18 июня 2001 N 78-ФЗ "О землеустройстве" предусматривает, что в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям в рамках землеустройства должны проводится почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, а также оценка земель и их качества. Мероприятия по поддержанию почвенного плодородия реализуются в рамках федеральной целевой программы "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы", учитывая при этом предполагаемое продолжение программных мероприятий до 2012 года включительно.

Программой предусматриваются как прямое выделение государственных инвестиций на строительство, реконструкцию и восстановление объектов мелиорации и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, так и оказание государственной поддержки в отношении отдельных мероприятий, предусмотренных указанной федеральной целевой программой. Финансирование за счет средств федерального бюджета строительства и реконструкции крупных водохозяйственных объектов, имеющих межрегиональное значение, межхозяйственных мелиоративных систем и противоэрозионных гидротехнических сооружений.

Мероприятия Программы представляют собой комплекс работ, направленных на сохранение, восстановление и воспроизводство плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, включая:

- строительство и реконструкцию мелиоративных и водохозяйственных объектов. Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Программы, приведен в приложении N 3;

- проведение агрохимических мероприятий;

- реабилитацию почв на землях, загрязненных в результате аварии на Чернобыльской АЭС;

- проведение мероприятий по обеспечению безаварийных пропусков паводков на гидротехнических сооружениях;

- проведение агролесомелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе создание полезащитных лесных полос, противоэрозионных овражно-балочных насаждений, пастбищезащитных фитомелиоративных насаждений, проведение рубок ухода в защитных лесных насаждениях и реконструкцию лесных насаждений;

- проведение агролесомелиоративных мероприятий и фитомелиоративных мероприятий на Черных землях и Кизлярских пастбищах;

- проведение водоохранных мероприятий по сохранению и восстановлению водных ресурсов;

- выполнение научно-исследовательских и конструкторских разработок.

2. В связи с отсутствием законодательства на которое ссылается комментируемая статья, порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения пока не определен.

**Глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)**

Статья 63. Организация государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)

1. Понятие "мониторинг" является многоплановым и применяется во многих сферах общественной жизни. Как правило, под мониторингом понимается систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решений. Любой вид мониторинга включает в себя проведение наблюдений, их оценку, а также прогноз изменения состояний с учетом анализируемых данных наблюдений.

Предметом регулирования комментируемой статьи является проведение государственного мониторинга окружающей среды, который представляет собой важную функцию государственного экологического управления. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. N 177 "Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)", под государственным мониторингом окружающей среды понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В Законе о гидрометеорологической службе мониторинг определяется несколько иначе: под мониторингом окружающей среды, ее загрязнения понимаются долгосрочные наблюдения за состоянием окружающей среды, ее загрязнением и проходящими в ней природными явлениями, а также оценка и прогноз состояния окружающей среды, ее загрязнения. Таким образом, мониторинг окружающей среды в соответствии с законодательством о гидрометслужбе охватывает не только наблюдения за состоянием отдельных компонентов окружающей среды, но и наблюдения за природными явлениями и процессами.

На основании проведенного анализа положений действующего законодательства, можно сделать вывод, что понятие "мониторинг" применительно к окружающей среде употребляется в нескольких контекстах: во-первых, это наблюдения за загрязнением окружающей среды, во-вторых, мониторинг использования отдельных компонентов окружающей среды, в-третьих, наблюдения за проходящими в окружающей среде природными процессами, и, в-четвертых, социально-гигиенический мониторинг.

С целью разграничения названных видов мониторинга необходимо привести характеристику норм, регулирующих их осуществление. В п. 2 Положения о проведении социально-гигиенического мониторинга, утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2006 г., социально-гигиенический мониторинг определяется как государственная система наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания человека, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием на него факторов среды обитания человека для принятия мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека. Проведение социально-гигиенического мониторинга возложено на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Социально-гигиенический мониторинг обеспечивает: установление факторов, оказывающих вредное воздействие на человека, и их оценку; прогнозирование состояния здоровья населения и среды обитания человека; определение неотложных и долгосрочных мероприятий по предупреждению и устранению воздействия вредных факторов среды обитания человека на здоровье населения; разработку предложений для принятия решений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; информирование органов публичной власти, юридических лиц и населения о результатах, полученных при проведении мониторинга.

В целях проведения социально-гигиенического мониторинга используются данные государственного мониторинга окружающей среды, в том числе, наблюдения за природно-климатическими факторами среды обитания человека и за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду. Такие наблюдения могут осуществляться как Роспотребнадзором непосредственно, так и Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а также Федеральной службой государственной статистики. На практике указанные федеральные службы, помимо Роспотребнадзора, не осуществляют специальных наблюдений в целях проведения социально-гигиенического мониторинга. Например, Росгидромет направляет в Роспотребнадзор информацию о загрязнении окружающей среды за определенный промежуток времени, полученную в процессе осуществления своих полномочий по наблюдению за загрязнением окружающей среды.

Объем такой информации определяется межведомственными соглашениями между федеральными службами, которые принимаются как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Перечень информации и данных, подлежащих обмену на безвозмездной основе между Роспотребнадзором и Росгидрометом на федеральном уровне определен совместным приказом от 22 ноября 2007 г. N 329/384 "О взаимодействии Роспотребнадзора и Росгидромета по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2006 г. N 60 "Об утверждении Положения о проведении социально-гигиенического мониторинга".

В частности, Росгидромет направляет в Роспотребнадзор каждый месяц информацию об аварийном и экстремально высоком загрязнении окружающей среды и радиационной обстановке, ежеквартально - информацию о состоянии озонового слоя над Россией и странами СНГ, ежегодно - "Обзор загрязнения природной среды в Российской Федерации", ежегодник Государственного водного кадастра "Ресурсы поверхностных и подземных вод, их использование и качество", обобщенную за год информацию о качестве поверхностных вод Российской Федерации, ежегодник состояния экосистем поверхностных вод России (по гидробиологическим показателям), ежегодник качества морских вод по гидрохимическим показателям, состояние загрязнения пестицидами объектов природной среды Российской Федерации, ежегодник состояния загрязнения атмосферы в городах на территории России, информацию о загрязнении почвы Российской Федерации токсикантами промышленного происхождения, ежегодник "Радиационная обстановка на территории России и сопредельных государств".

Взаимодействие Росгидромета и Роспотребнадзора в целях проведения социально-гигиенического мониторинга осуществляется и на уровне субъектов РФ. Порядок взаимодействия территориальных органов федеральных служб определяется соглашениями между ними. Например, в Удмуртской Республике между Управлением Роспотребнадзора по УР и Удмуртским республиканским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды 31 января 2008 г. заключено Соглашение об информационном взаимодействии, в соответствии с которым осуществляется сотрудничество в области мониторинга загрязнения окружающей среды и обмен информацией о состоянии факторов среды обитания человека, формируемой в рамках функционирования информационных систем Управления Роспотребнадзора по УР и Удмуртского центра по гидрометеорологии. По сравнению с перечнем информации, передаваемом на федеральном уровне, указанный перечень может быть конкретизирован региональными соглашениями. Например, рассматриваемое Соглашение об информационном взаимодействии закрепляет, что в числе данных о загрязнении атмосферы в городах Удмуртской Республики, Удмуртский центр по гидрометеорологии передает в Управление Роспотребнадзора по УР сведения о стационарных и маршрутных постах наблюдения за качеством атмосферного воздуха на территории Удмуртии, о перечне веществ, контролируемых на данных постах и о количестве проб выше ПДКм.р., 5 ПДКм.р., 10 ПДКм.р. (под ПДКм.р. понимается максимально-разовая предельно допустимая концентрация вещества).

Таким образом, социально-гигиенический мониторинг имеет ряд общих черт с государственным мониторингом окружающей среды, поскольку в рамках его проведения анализируется и исследуется информация о состоянии компонентов окружающей среды как факторов среды обитания человека. Вместе с тем, социально-гигиенический мониторинг нельзя отождествлять с наблюдениями за состоянием окружающей среды, так как он, в основном, сосредоточен на оценке причин заболеваемости населения и преследует иную, по сравнению с экологическим мониторингом цель - определение причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием на него факторов среды обитания человека для принятия мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека.

От мониторинга загрязнения окружающей среды необходимо отличать наблюдения за использованием отдельных ее компонентов. Несмотря на то, что в п. 1 Положения об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), закреплено, что экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира и иных компонентов окружающей среды, законодательство, регулирующее осуществление мониторинга таких компонентов, содержит положения как о наблюдении за их состоянием, так и за соблюдением правового режима их использования.

В соответствии с п. 4 Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 846, мониторинг земель включает в себя: сбор информации о состоянии земель в Российской Федерации, ее обработку и хранение, непрерывное наблюдение за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования, анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов. Таким образом, в нормативно-правовых актах разграничиваются понятия использования и охраны, и если понимать экологический мониторинг как наблюдения за состоянием компонентов окружающей среды, выполняемые, в первую очередь, в целях охраны данных компонентов от негативного антропогенного или иного воздействия, то выполняемые наряду с мониторингом загрязнения, наблюдения за режимом использования компонентов окружающей среды, преследуют иную цель - соблюдение установленного порядка их эксплуатации. Тем не менее, законодательство относит наблюдения за использованием компонентов окружающей среды к разновидности государственного экологического мониторинга.

Подобное положение существует и в отношении мониторинга вод: согласно п. 3 Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. N 219, такой мониторинг осуществляется, в том числе, и в целях информационного обеспечения управления в области использования водных объектов, включая государственный контроль и надзор за их использованием. В рамках проведения мониторинга водных объектов специально уполномоченными органами осуществляются регулярные наблюдения как за использованием водных объектов, так и использованием водоохранных зон.

Анализируя экологическое законодательство можно сделать вывод, что наблюдения за соблюдением правового режима использования проводятся в отношении таких компонентов окружающей среды, которые могут находиться как в государственной, так и в иных формах собственности, или в отношении которых существуют законодательные ограничения их использования (например, в отношении земельного участка при его предоставлении определяется разрешенное использование на основании положений ЗК РФ).

Применительно к атмосферному воздуху проведение мониторинга соблюдения правового режима его использования невозможно, поскольку воздух не является объектом права собственности в силу его химических и физических свойств, соответственно, путем проведения наблюдений определяется качество атмосферного воздуха, степень его загрязненности, проводится комплексная оценка и прогноз его состояния (ст. 23 Закона об охране атмосферного воздуха). Наблюдения за погодными явлениями и процессами также являются частью экологического мониторинга. Такие наблюдения осуществляются на метеостанциях и метеопостах, входящих в наблюдательную сеть Росгидромета. В ходе проведения мониторинга погодных процессов определяются следующие фактические параметры: температура, влажность воздуха и почвы, количество осадков, скорость и направления ветра, осуществляются наблюдения за иными, опасными природными явлениями (шквалы, ураганы, смерчи, град, ливневые дожди, засуха и т.п.).

2. Государственный экологический мониторинг проводится в целях: наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду; оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов; обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

Основным органом, осуществляющим экологический мониторинг, является Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), который в соответствии с возложенными на него Положением о федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. N 372) полномочиями осуществляет государственный мониторинг атмосферного воздуха, государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал; государственный мониторинг континентального шельфа в порядке, определяемом федеральным законодательством; государственный мониторинг состояния исключительной экономической зоны РФ.

Государственный экологический мониторинг осуществляется посредством функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе стационарных и подвижных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды. Вокруг данных пунктов устанавливаются охранные зоны, как правило, 200 метров во все стороны от существующих границ земельного участка (Положение о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1999 г. N 972). Точные размеры и границы охранных зон стационарных пунктов наблюдений определяются в зависимости от рельефа местности и других условий, в зависимости от вида пункта наблюдений, сложившейся застройки вокруг пункта наблюдений и требований к обеспечению достоверности данных наблюдений (см. Приказ Минприроды РФ от 31 октября 2008 г. N 299 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды государственной функции по обеспечению функционирования на территории Российской Федерации пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации"). Земли государственной наблюдательной сети находятся в собственности Российской Федерации и закрепляются в постоянное (бессрочное) пользование за территориальными органами и учреждениями Росгидромета.

Все посты наблюдений, осуществляющие мониторинг окружающей среды, делятся на категории. Законом о гидрометеорологической службе названы две разновидности наблюдательных постов (или пунктов): стационарный и подвижной. Стационарный пункт наблюдений представляет собой комплекс, включающий в себя земельный участок или часть акватории с установленными на них приборами и оборудованием, предназначенными для определения характеристик окружающей среды, ее загрязнения. Подвижной пункт наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением понимается как комплекс, включающий в себя платформу (летательный аппарат, судно или иное плавательное средство, другое средство передвижения) с установленными на ней приборами и оборудованием, предназначенными для определения характеристик окружающей среды, ее загрязнения.

Действующий государственный стандарт (ГОСТ 17.2.3.01-86 "Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов") определяет три категории постов наблюдений за загрязнением атмосферы: стационарные, маршрутные, передвижные. Стационарный пост предназначен для обеспечения непрерывной регистрации содержания загрязняющих веществ или регулярного отбора проб воздуха для последующего анализа. Из числа стационарных постов выделяются опорные посты, которые предназначены для выявления долговременных изменений содержания основных и наиболее распространенных загрязняющих веществ. Маршрутный пост предназначается для регулярного отбора проб в фиксированной точке местности при наблюдениях, которые проводятся с помощью передвижного оборудования. Передвижной пост предназначен для отбора проб под дымовым (газовым) факелом с целью выявления зоны влияния данного источника.

Для размещения постов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха необходимо соблюдение определенных условий: каждый пост независимо от категории размещается на открытой, проветриваемой площадке с непылящим покрытием: асфальте, твердом грунте, газоне - таким образом, чтобы были исключены искажения результатов измерений наличием зеленых насаждений, строений, зданий и т.п. Стационарный и маршрутный посты размещаются в местах, выбранных на основе предварительного исследования состояния воздушной среды города промышленными выбросами, выбросами автотранспорта, бытовыми и другими источниками и условий рассеивания. Эти посты размещаются в центральной части населенного пункта, жилых районах с различным типом застройки (в первую очередь, наиболее загрязненных), зонах отдыха, на территориях, примыкающих к магистралям интенсивного движения автотранспорта.

Число постов и их размещение определяется с учетом численности населения, площади населенного пункта и рельефа местности, а также развития промышленности, сети магистралей с интенсивным транспортным движением и их расположением по территории города, рассредоточенности мест города и курортных зон. Число стационарных постов в зависимости от численности населения устанавливается не менее: 1 пост - до 50 тыс. жителей, 2 поста - 100 тыс. жителей, 2-3 поста - 100-200 тыс. жителей, 3-5 постов - 200-500 тыс. жителей, 5-10 постов - более 500 тыс. жителей, 10-20 постов - более 1 миллиона жителей. Далеко не во всех городах число стационарных постов соответствует нормативным показателям. Например, в Удмуртской Республике по данным на 2009 год стационарные посты государственной наблюдательной сети функционируют только в г. Ижевске. В других населенных пунктах республики, таких, например, как г. Сарапул, г. Воткинск, г. Можга, г. Глазов с населением от 50 до 100 тыс. жителей постоянных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха не производится. Такая же ситуация и в других субъектах РФ: в небольших городах и других населенных пунктах наблюдения осуществляются в лучшем случае на маршрутных постах.

На стационарных постах может быть установлено четыре программы наблюдений: полная, неполная, сокращенная, суточная. Полная программа наблюдений предназначена для получения информации о разовых и среднесуточных концентрациях. Наблюдения по полной программе выполняются ежедневно путем непрерывной регистрации с помощью автоматических устройств или через равные промежутки времени не менее четырех раз с обязательным отбором проб в 1, 7, 13, 19 ч по местному времени. Наблюдения по неполной программе разрешается проводить с целью получения информации о разовых концентрациях ежедневно в 7, 10, 13 ч местного времени. По сокращенной программе наблюдения проводят с целью получения информации о разовых концентрациях ежедневно в сроки 7 и 13 ч местного времени. Программа суточного отбора проб предназначена для получения информации о среднесуточной концентрации. Наблюдения по этой программе проводятся путем непрерывного суточного отбора проб. На большей части территории Российской Федерации проводятся наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха по сокращенной программе.

3. По территориальному признаку государственный экологический мониторинг может быть классифицирован на федеральный и региональный. Осуществляемый на федеральном уровне государственный экологический мониторинг способствует реализации Программы Всемирной Метеорологической организации (ВМО), направленной на проведение исследований в области окружающей среды: все станции и посты федеральной наблюдательной сети являются составной часть глобальной системы мониторинга окружающей среды, проводимой под эгидой ВМО. В частности, данные осуществляемых в России регулярных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха поступают в банк данных Глобальной системы мониторинга за состоянием атмосферы (GAW). Основное различие между федеральным и региональным государственным экологическим мониторингом заключается в финансировании работ, которое может осуществляться как за счет федерального бюджета, так и за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Пункты наблюдений за состоянием окружающей среды, на которых осуществляются работы в интересах Российской Федерации и ее субъектов, входят в состав наблюдательной сети, представляющей собой систему стационарных и подвижных постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий, предназначенных для наблюдений за физическими и химическими процессами, происходящими в окружающей среде, определения ее метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических, агрометеорологических характеристик, а также для определения уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, в том числе по гидробиологическим показателям, и околоземного космического пространства (ст. 1 Закона о гидрометеорологической службе). Работы федерального назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях выполняются путем реализации государственного заказа на проведение мониторинга окружающей среды на государственной наблюдательной сети, т.е. сети станций и постов федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

В соответствии со ст. 13 Закона о гидрометеорологической службе, государственная наблюдательная сеть, в том числе отведенные под нее земельные участки и части акваторий, относится исключительно к федеральной собственности и находится под охраной государства.

Региональный экологический мониторинг осуществляется путем функционирования на территории субъекта Российской Федерации станций и постов так называемой дополнительной наблюдательной сети, финансируемой за счет бюджета субъекта РФ. Дополнительная наблюдательная сеть действует наряду с государственной сетью наблюдений федерального уровня, и эксплуатируется, как правило, территориальными органами и организациями Росгидромета. Взаимоотношения между субъектом РФ и Росгидрометом в части выполнения работ регионального назначения по проведению наблюдений, определяются заключенными между ними соглашениями, определяющими права и обязанности сторон. В некоторых субъектах РФ приняты целевые программы, предметом которых является проведение регионального мониторинга окружающей среды. Например, в Нижегородской области принята и действует областная целевая программа "Обеспечение гидрометеорологической безопасности и мониторинга загрязнений окружающей среды Нижегородской области на 2007-2009 гг" (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области N 378 от 13 ноября 2006 г.).

Проведения регулярных наблюдений за состоянием окружающей среды в рамках осуществления экологического мониторинга является лицензируемой деятельностью. Статья 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" предусматривает получение лицензии на осуществление работ в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях. В сферу лицензирования входит деятельность по определению уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов и околоземного космического пространства. Лицензирующим органом является Росгидромет, лицензионные требования и условия перечислены в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 2006 г. N 497 "О лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, а также выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления". Данную лицензию должны получать как территориальные органы и учреждения Росгидромета, так и иные организации, осуществляющие мониторинг окружающей среды, при наличии у них квалифицированных кадров, аккредитованной лаборатории, приборов и оборудования, необходимого для проведения мониторинга.

4. Информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении представляет собой сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения. В целях накопления и сохранения информации о состоянии окружающей среды и обеспечения такой информацией отраслей экономики, Вооруженных Сил РФ и населения страны, осуществляется ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, который представляет собой упорядоченную, постоянно пополняемую совокупность документированной информации о состоянии природы и отдельных ее компонентов, получаемой в результате деятельности Росгидромета, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, физических и юридических лиц независимо от их организационно - правовой формы в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (метеорологии, климатологии, агрометеорологии, гидрологии, океанологии, гелиогеофизики), мониторинга состояния окружающей среды, ее загрязнения. Порядок ведения Единого фонда данных определяется Положением о создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, утв. Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. N 1410 и ведомственными документами Росгидромета.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 27 июня 2007 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", информация о состоянии окружающей среды не может быть ограничена в доступе. Данное обстоятельство не означает, что сведения предоставляются юридическим и физическим лицам бесплатно. Напротив, действующее законодательство фактически закрепляет платность сведений о состоянии окружающей среды для большинства пользователей (потребителей) информации. В соответствии с действующим законодательством в области гидрометеорологии, вся информация о состоянии окружающей среды подразделяется на две категории:

- информация общего назначения, т.е. полученная и обработанная в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, предоставляемая пользователям (потребителям) бесплатно информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении;

- специализированная информация, которая предоставляется по заказу пользователя (потребителя) и за счет его средств.

Документы, содержащие информацию общего назначения и специализированную информацию в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, составляют Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, при этом, информация общего назначения относится к федеральным информационным ресурсам в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

В Постановлении Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. N 1425 "Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды" определяется перечень информации общего назначения, а также круг лиц, которым она может передаваться. К информации общего назначения относится, прежде всего, оперативно-прогностическая информация об опасных природных явлениях, стихийных бедствиях, экстремально высоком загрязнении окружающей среды, прогнозы погоды на 1-3 суток по территории субъекта РФ, по районам стихийных бедствий, аварий и катастроф, прогнозы распространения загрязняющих веществ, прогнозы дождевых паводков и иные "экстренные" сведения, а также аналитическая и режимно-справочная информация, необходимая для формирования программ социально-экономического развития территорий, федеральных и региональных целевых программ, ведения статистического наблюдения, различных видов реестров, кадастров и т.п. Например, данные о водных ресурсах, их качестве и использовании вод по субъектам РФ, получаемые по результатам наблюдений организаций Росгидромета, включаются в Государственный водный кадастр.

К аналитической и режимно-справочной информации общего назначения также относится обзор загрязнения окружающей среды в РФ и материалы для включения в государственный доклад "О состоянии окружающей среды в РФ", обзор фонового состояния окружающей среды, ежегодник качества поверхностных вод РФ, годовой обзор экологического состояния морей и отдельных районов мирового океана и другие сведения.

Информация общего назначения предоставляется бесплатно ограниченному кругу лиц, к которым относятся органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и органы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Для всех других пользователей (потребителей) информация о состоянии окружающей среды является платной, с той лишь разницей, что информация общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи, а в отношении специализированной информации не устанавливаются такие ограничения ее стоимости. В рамках системы Росгидромета каждым его территориальным органом утверждаются цены на специализированную гидрометеорологическую информацию, которые применяются в подведомственных им организациях и учреждениях. Информацию о состоянии окружающей среды можно получить и бесплатно, обратившись с запросом в соответствующий природоохранный орган государственной власти субъекта РФ - министерство или комитет по охране окружающей среды.

**Глава ХI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)**

Статья 64. Задачи контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля)

1. Экологический контроль - это система мер, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Классификацию видов экологического контроля можно производить по нескольким критериям. По критерию субъекта, осуществляющего экологический контроль, следует выделить государственный, производственный и общественный экологический контроль. Ведомственный экологический контроль комментирующим законом не упоминается, что вполне обоснованно, поскольку соответствующие функции вписываются в систему государственного экологического контроля.

По критерию направленности контроля, следует различать внешний (надведомственный) и внутренний (внутриведомственный) экологический контроль. Внутренний экологический контроль осуществляется самим хозяйствующим субъектом (соответствующими экологическими службами) для самоконтроля и носит название производственного. Экологический контроль в отношении организационно не подчиненных объектов проявляется в форме государственного и общественного экологического контроля.

Как указано в п. 1 комментируемой статьи, целью экологического контроля является обеспечение исполнения экологического законодательства, а также соблюдения экологических требований, включая экологические нормативы и нормативные документы. В юридической науке выделяют четыре основные формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение. Реализация права - это процесс воплощения юридических предписаний в правомерных действиях граждан, органов публичной власти и юридических лиц. В комментируемой статье речь идет только о двух формах реализации права.

При соблюдении экологических требований субъекты обязаны пассивно воздерживаться от совершения противоправных действий, нарушающих эколого-правовые нормы и содержащиеся в них ограничения и запреты. Данная форма реализации права осуществляется вне конкретных правоотношений, никак не фиксируется и охватывает всех индивидуальных и коллективных субъектов экологического права. Типичным примером соблюдения экологических норм гражданином может служить складирование гражданами бытовых отходов в специально отведенных местах, повышение уровня своего экологического образования, бережное отношение к природным богатствам при выезде на природу (разжигание костров, уничтожение деревьев) или в ходе повседневной деятельности и т.д.

При исполнении субъекты выполняют возложенные на них обязанности, функции и полномочия, в результате чего происходит реализация соответствующих эколого-правовых норм. Особенностью данной формы реализации права является то, что она предполагает активные действия субъектов и отличается императивностью, а соответствующие правоисполнительные действия так или иначе фиксируются, оформляются. Например, должностные лица государственных специально уполномоченных органов исполнительной власти обязаны предоставить в указанный законом срок гражданам и их объединениям по их запросу экологическую информацию, которая должна быть полной и достоверной.

2. До недавнего времени состояние системы публичного экологического контроля в России характеризовалось разнообразием видов контроля и множеством органов, его осуществляющих.

Новейшая история преобразований в системе публичного экологического контроля насчитывает несколько этапов.

Первый этап - развитие системы экологического контроля до 2004 г. В этот период на территории муниципального образования было возможно осуществление трех видов публичного экологического контроля: федеральный, региональный и муниципальный. Таким образом, например, на территории г. Ижевска экологический контроль осуществлялся Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР по Удмуртской Республике (федеральный уровень), Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики (уровень субъекта РФ) и Управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации г. Ижевска (муниципальный уровень).

Характерной чертой данного этапа являлось отсутствие четко разграниченных полномочий взаимодействие указанных органов, что нередко приводило к открытому конфликту между ними. Такая ситуация складывалась и в других населенных пунктах. Например, в г. Волгограде Департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов Администрации г. Волгограда в результате конфликта с федеральным территориальным органом экологического контроля вынужден был в конце 2001 г. обратиться в суд с иском о защите деловой репутации и признании Департамента законным. Решение суда в июне 2002 года вынесено в пользу Администрации г. Волгограда.

Начало второго этапа становления системы публичного экологического контроля было ознаменовано, во-первых, проведением в 2004 г. административной реформы и передачей полномочий по осуществлению федерального государственного экологического контроля от федеральных министерств федеральным службам (см. [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_65) к ст. 65), и, во-вторых, внесением в августе 2004 г. в комментируемый закон изменений, фактически исключивших субъекты РФ из системы государственного экологического контроля. Таким образом, в период с 2004 по 2006 гг. публичный экологический контроль осуществлялся на федеральном и муниципальном уровне.

В качестве третьего этапа можно обозначить период времени с 2006 по 2008 гг. В 2006 г. субъектам РФ были возвращены полномочия по проведению государственного экологического контроля: редакция ст. 65 комментируемого закона опять претерпела изменения - в ч. 1 указанной статьи вновь было внесено положение об осуществлении государственного экологического контроля как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов РФ. Таким образом, на третьем этапе (с 2006 по 2008 гг.) имелись все правовые основания для проведения государственного экологического контроля на трех уровнях (федеральном, субъектов РФ и муниципальном).

Вопрос о муниципальном экологическом контроле требует отдельного разъяснения. До 2008 г. ч. 2 комментируемой статьи закрепляла наряду с государственным и производственным, наличие муниципального экологического контроля. При этом сложившуюся ситуацию в области осуществления органами местного самоуправления контрольных функций в сфере охраны окружающей среды нельзя было назвать простой. В 2004 году в комментируемый закон были внесены изменения, в том числе, введена новая статья 68.1, содержавшая общие правила проведения муниципального экологического контроля, права, обязанности и ответственность муниципальных инспекторов. Положения данной статьи должны были вступить в силу с 1 января 2006 года. Но в декабре 2005 года были вновь внесены изменения в комментируемый законодательный акт, согласно которым действие ст. 68.1 считалось утратившей силу с 1 января 2006 года. Тем самым, можно констатировать, что данная статья фактически не действовала. Органы местного самоуправления осуществляли муниципальный экологический контроль руководствуясь частью 2 комментируемой статьи и муниципальными правовыми актами. Например, Устав г. Ижевска до недавнего времени содержал положение об отнесении муниципального экологического контроля к полномочиям органов местного самоуправления.

Четвертый этап становления системы публичного экологического контроля начался в 2008 г. и продолжается по сегодняшний день. На данном этапе муниципальный экологический контроль был исключен из видов экологического контроля. В настоящее время существует только государственный экологический контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Статья 65. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль)

1. Государственный экологический контроль представляет собой систему мер, проводимых органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений международных принципов и норм, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Государственный экологический контроль осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

До 2004 г. основные полномочия по осуществлению государственного экологического контроля федерального уровня были возложены на Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы.

За последние несколько лет полномочия по проведению государственного экологического контроля неоднократно переходили от одного федерального органа исполнительной власти к другому. Так на начальном этапе административной реформы в 2004 году, указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", государственные функции по контролю и надзору за соблюдением положений законодательства Российской Федерации были переданы от федеральных министерств федеральным службам.

Основные функции по осуществлению государственного экологического контроля на федеральном уровне были возложены в 2004 г. на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400. Росприроднадзор осуществлял экологический контроль за охраной животного мира, земель, лесов, водных объектов.

Полномочия по проведению государственного экологического контроля за охраной атмосферного воздуха и государственного экологического контроля в сфере обращения с отходами в 2004 г. были переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). В 2008 года данные полномочия перешли к Росприроднадзору (Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 "Об осуществлении государственного контроля за охраной окружающей среды (государственного экологического контроля)", государственным органом, уполномоченным осуществлять государственный экологический контроль федерального уровня, в настоящее время является Росприроднадзор.

Действующее законодательство не разделяет понятия государственного контроля за охраной отдельных природных компонентов и государственного контроля за их использованием. Согласно п. 3 Постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 государственный экологический контроль состоит из контроля за охраной атмосферного воздуха, использованием и охраной водных объектов, за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных), за охраной, воспроизводством и использованием объектов животного мира и среды их обитания, за организацией и функционированием особо охраняемых природных территорий; за охраной озера Байкал. К разновидностям государственного экологического контроля на основании положений вышеуказанного Постановления Правительства РФ относятся также государственный экологический контроль, проводимый во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, государственный земельный и лесной контроль и надзор.

В отношении государственного земельного, лесного контроля и надзора, а также государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, необходимо пояснить, что по своему содержанию они выходят за рамки экологического контроля.

Так, земельный контроль, осуществляемый на федеральном уровне за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель в соответствии с Положением о государственном земельном контроле, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 689, производится в трех формах:

1) государственный земельный экологический контроль, проводимый Росприроднадзором и его территориальными органами за соблюдением выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей; выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель; выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков; режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов; выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

2) государственный земельный контроль за соблюдением правового режима использования земельных участков, осуществляемый Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и его территориальными органами до 1 декабря 2009 г., а с 1 декабря 2009 г. - Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Данная форма земельного контроля направлена на проверку выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков, соблюдения порядка переуступки права пользования землей и предоставления сведений о состоянии земель, исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения земельных правонарушений.

3) государственный земельный контроль за охраной почвенного слоя, проводимый на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и ее территориальными органами за соблюдением выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли, требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами.

Таким образом, государственный земельный и экологический контроль не являются идентичными понятиями и не соотносятся как часть и целое. Данные понятия соприкасаются в отношении контроля и надзора, проводимого за использованием и охраной земель Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Таким образом, формулировка п. 3 Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53, в части отнесения государственного земельного контроля к разновидности государственного экологического контроля является не совсем корректной.

Подобная ситуация сложилась и в отношении государственного лесного контроля и надзора. К государственному экологическому контролю федерального уровня в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2007 г. N 394 "Об утверждении положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора", можно отнести только одно проявление государственного лесного контроля - деятельность Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов по осуществлению государственного лесного контроля на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр также неоднороден по своей структуре. Согласно Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005 г. N 293, существует две разновидности такого контроля и надзора, осуществляемого на федеральном уровне: государственный геологический контроль, осуществляемый Росприроднадзором; государственный горный надзор, провидимый Ростехнадзором.

Из смысла положений Постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 "Об осуществлении государственного контроля за охраной окружающей среды (государственного экологического контроля)" следует, что к экологическому контролю федерального уровня относится исключительно контрольная деятельность Росприроднадзора, и никакие другие федеральные органы исполнительной власти государственный экологический контроль осуществлять не вправе. Таким образом, в области охраны и использования недр видом федерального государственного экологического контроля можно считать государственный геологический контроль, осуществляемый Росприроднадзором и его территориальными органами.

2. Частью первой комментируемой статьи предусматривается проведение государственного экологического контроля в рамках осуществления строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если проведение такого надзора является обязательным. При этом полномочия по осуществлению контроля в области охраны окружающей среды возлагаются на органы государственного строительного надзора, выполняющие свои функции в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

ГрадК РФ (ст.ст. 53, 54) проводится различие в осуществлении строительного контроля и надзора по субъекту, порядку проведения и иным параметрам. Так, строительный контроль осуществляется самим застройщиком (заказчиком) и подрядчиком, в то время как государственный строительный надзор - государственным органом Российской Федерации или субъекта РФ.

Включение в комментируемую статью положения об осуществлении экологического контроля в рамках строительного надзора связано с проведением реформы градостроительной деятельности. После принятия ГрадК РФ изменилась система органов надзора в сфере строительства, а судьба существовавших до этого разнообразных видов контроля и надзора сложилась по-разному. Так, экологический контроль, санитарно-эпидемиологический надзор, надзор в области промышленной безопасности и другие виды надзора в сфере строительства теперь осуществляются в рамках единого государственного строительного надзора, который привел их к "общему знаменателю".

Сфера действия (объект) государственного строительного надзора в ч. 1 ст. 54 ГрадК сформулирована методом исключения, и распространяется только на случаи строительства или реконструкции объектов капитального строительства, предусмотренных ст. 49 ГрадК РФ, т.е. объектов, проектная документация на которые подлежит обязательной государственной экспертизе. Следовательно, ни федеральный, ни региональный государственный строительный надзор не проводится в отношении объектов индивидуального жилищного строительства, а также иных объектов, указанных ч. 2 ст. 49 ГрадК РФ, а также объектов капитального строительства, проектная документация которых является типовой проектной документацией или ее модификацией (см. Положение о критериях отнесения проектной документации к типовой проектной документации, а также к модифицированной типовой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства, утвержденное приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 июля 2007 г. N 62). Поскольку государственный строительный надзор осуществляется на федеральном и региональном уровне, субъекты его проведения и сфера действия данного надзора конкретизируются нормативно-правовыми актами соответствующего уровня.

Применительно к федеральному уровню данные вопросы урегулированы Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации". Согласно данному правовому акту, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, являются Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору - при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ), опасных производственных объектов, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, объектов обороны и безопасности, объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, за исключением объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил РФ, а также Министерство обороны Российской Федерации - при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации.

На уровне субъекта РФ государственный строительный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наименование и сфера действия которых определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ. Из ст. 54 ГрадК четко вытекает верхняя и нижняя граница таких полномочий: это не могут быть федеральные объекты (уникальные, особо ценные, относящиеся к государственной тайне, автомобильные дороги федерального значения и т.д.), а также индивидуальные жилые дома и иные объекты, в отношении которых не проводится государственная экспертиза проектной документации.

В обязательном порядке в сферу регионального строительного надзора попадают объекты строительства, реконструкции и капитального ремонта, финансируемые за счет средств бюджета субъекта РФ, в том числе объекты социальной сферы (школы, объекты культуры, здравоохранения, иные объекты социальной сферы). Вплоть до принятия технических регламентов, в ходе проверок определяется соответствие выполняемых работ требованиям СНиП, ГОСТ, ТУ и проектной документации, проверяются работы, связанные с подготовкой земельного участка к строительству, земляные работы, работы по устройству фундаментов, монтажу конструкций и т.д.

Задачей государственного строительного надзора является предупреждение, а также выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком (подрядчиком), нарушений соответствия выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации.

В предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации. В случае отсутствия технических регламентов в предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

При осуществлении государственного экологического контроля в рамках строительного надзора на практике неизбежно возникает проблема дублирования функций федеральных служб. В случае обязательности осуществления строительного надзора на федеральном уровне, мероприятия по контролю за выполнением экологических требований проводит уже не Росприроднадзор, а Ростехнадзор и его территориальные органы. Проведение Росприроднадзором проверки деятельности таких объектов и привлечения к ответственности виновных лиц может служить поводом для обжалования таких действий в суд по формальному основанию - превышение органами Росприроднадзора своих полномочий.

Так, МУП г. Калининграда "Управление капитального строительства" обратилось с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления Росприроднадзора по Калининградской области от 30 сентября 2008 N 61/1 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 8.1 КоАП РФ. Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2008 г. решение суда отменено. Оспариваемое постановление признано незаконным по основаниям п. 1 комментируемой статьи: поскольку Управление Росприроднадзора не имеет полномочий на проведение проверки в рамках государственного строительного надзора соблюдения предприятием экологических требований при производстве работ, то не может является тем органом, в компетенцию которого входит рассмотрение административных дел этой категории (см. определение Высшего арбитражного суда РФ от 30 июля 2009 г. N ВАС-7427/09).

3. В соответствии с частью второй комментируемой статьи объекты, подлежащие федеральному государственному экологическому контролю, определяются Правительством РФ. Во исполнение данных законодательных положений было принято Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 285 "О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю". Основная задача данного нормативно-правового акта - разграничить предметы ведения федерального экологического контроля и государственного экологического контроля субъектов РФ.

Рассмотрим разграничение полномочий по государственному экологическому контролю между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов на примере контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов. Критерии такого разграничения заложены в п. 3 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. N 285 и в Постановлении Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. N 640 "О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов".

В соответствии с данными нормативно-правовыми актами, к федеральному экологическому контролю относится контроль за использованием поверхностных водных объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, водных объектов или их частей, находящихся на землях обороны и безопасности, а также используемых для обеспечения обороны страны и безопасности государства и для обеспечения федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, внутренних морских вод и территориального моря РФ, особо охраняемых водных объектов либо водных объектов, являющихся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющих собой часть этих территорий, водных объектов, являющихся объектами, объявленными рыбохозяйственными заповедными зонами, средой обитания анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных или пограничных водных объектов, водных объектов, используемых для нужд городов с численностью населения сто тысяч человек и более, а также для нужд предприятий и других организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн. куб. метров в год.

Критерием отнесения водных объектов к объектам, подлежащим региональному государственному экологическому контролю, является использование таких объектов, полностью расположенных в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не относящихся к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору.

Все объекты федерального государственного экологического контроля можно условно подразделить на две категории: природные объекты и объекты хозяйственной деятельности (антропогенные объекты).

К природным объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю, помимо водных объектов относятся объекты государственного лесного, земельного, геологического контроля в части, определенной положениями об осуществлении данных видов контроля, объекты, включенные в список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, особо охраняемые природные территории федерального значения, а также природные комплексы, подпадающие под действие международных договоров РФ, природные объекты Байкальской природной территории.

К объектам хозяйственной деятельности, являющимися источниками негативного антропогенного воздействия на окружающую среду, относятся опасные производственные объекты, а также объекты федеральных энергетических систем, федерального транспорта, путей сообщения, линий связи, включая телекоммуникационные сети, линейные объекты, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий, объекты, связанные с использованием атомной энергии, обеспечением обороны и безопасности государства, относящиеся к оборонному производству, в том числе, находящиеся в границах внутренних контролируемых и запретных зон, а также обеспечивающие космическую деятельности, объекты, относящиеся к производству ядовитых веществ и наркотических средств, объекты, расположенные на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне.

4. На региональном уровне государственный контроль осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ. Полномочиями по осуществлению государственного контроля они наделяются постановлениями и иными нормативно-правовыми актами регионального уровня. К ним таким относятся региональные министерства, комитеты по охране окружающей среды.

В Удмуртской Республике органом, уполномоченным осуществлять государственный экологический контроль, является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, в соответствии с положением, утвержденным Правительством УР от 16 мая 2005 г. N 82 (с последующими изменениями и дополнениями). В соответствии с п. 2.1.1.1 данного Положения, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртское Республики (МПР УР) организует и осуществляет государственный контроль в области охраны окружающей среды за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности на территории Удмуртской Республики, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю. В рассматриваемом субъекте РФ Постановлением Правительства УР от 1 июля 2002 г. N 579 принято и действует Положение о государственном экологическом контроле на территории Удмуртской Республики, которое определяет основные полномочия МПР УР в данной области. В частности, при Министерстве существует штат государственных инспекторов по охране природы Удмуртской Республики, выполняющие функции по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов и принимающие меры по предотвращению и устранению экологических правонарушений и их вредных последствий. По состоянию на 1 января 2010 г. всего в штате МПР УР состояло 9 государственных инспекторов, при этом министр природных ресурсов и охраны окружающей среды являлся главным государственным инспектором по должности. Такой небольшой штат государственных инспекторов по республике в целом позволяет говорить о недостаточной эффективности проводимых мероприятий по региональному экологическому контролю в промышленно развитом субъекте РФ с достаточно высокой концентрацией экологически опасных объектов.

В Волгоградской области государственный экологический контроль осуществляется Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области (Облкомприрода). Порядок осуществления регионального государственного экологического контроля определен Административным регламентом по исполнению комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области государственной функции по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному контролю, утв. Приказом Облкомприроды от 1 сентября 2009 г. N 464/02.

В штат Комитета включены государственные инспекторы охраны природы, при этом председатель Облкомприроды является главным государственным инспектором Волгоградской области, начальники управлений, отделов, их заместители являются по должности старшими государственными инспекторами, а консультанты и специалисты отделов, осуществляющих государственный контроль - государственными инспекторами по Волгоградской области. В рамках осуществления регионального государственного экологического контроля государственные инспекторы осуществляют плановые и внеплановые проверки объектов хозяйственной деятельности Волгоградской области. При этом проверка может заключаться только в проверке документации, в первую очередь, документов, используемых при осуществлении деятельности и связанные с исполнением хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды, о недрах и ВК РФ, исполнением предписаний и постановлений Комитета (документарная проверка), так и в выезде инспекторов на объект с целью проверки состояния используемых при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, производимой продукции и принимаемых мер по исполнению обязательных требований, установленных экологическим, а также законодательством о недрах и ВК РФ (выездная проверка).

5. Вопросы, связанные с разграничением полномочий по осуществлению государственного экологического контроля между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации нередко являются предметом судебных разбирательств.

Так, определением ВАС РФ от 25 мая 2009 г. N 2930/09 было отказано в передаче дела в Президиум ВАС, на основании доказанности судами первой, апелляционной и кассационной инстанций превышения Департаментом природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы полномочий при проведении проверки соблюдения природоохранного законодательства и привлечении к административной ответственности по ст. 4.10 Кодекса об административных правонарушениях города Москвы ОАО "Мосэнерго", отнесенного к объектам федерального государственного экологического контроля. При этом Высший арбитражный суд РФ отметил, что общество хоть и отнесено к числу объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, оно обязано соблюдать требования региональных нормативно-правовых актов.

Таким образом, если предприятие является объектом федерального государственного экологического контроля, оно, тем не менее, должно соблюдать экологическое законодательство субъекта РФ, на территории которого располагается, но привлекать к ответственности за нарушение региональных законодательных положений такое юридическое лицо будет не региональный, а федеральный орган государственного экологического контроля.

Статья 66. Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды

1. Данная статья содержит достаточно подробный перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль. Однако следует иметь в виду, что данный перечень может дополняться иными федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами, определяющими порядок проведения государственного контроля за определенными видами экологически значимой деятельности.

Рассмотрим основные права и обязанности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на примере осуществления государственного экологического контроля за охраной атмосферного воздуха. Данная разновидность государственного экологического контроля, как и другие его виды, осуществляются на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. В ст. 27 Закона об охране атмосферного воздуха и Положении о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. N 31 указано, что они распространяют свое действие как на федеральных, так и региональных государственных инспекторов, осуществляющих контроль за охраной атмосферного воздуха. Такие должностные лица имеют право в установленном порядке:

- беспрепятственно посещать объекты хозяйственной и иной деятельности, в том числе объекты оборонного значения, на которых имеются источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

- проверять соблюдение установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и работу очистных сооружений, средств контроля за такими выбросами;

- проверять соблюдение установленных нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

- определять размеры вреда, причиненного окружающей природной среде в результате загрязнения атмосферного воздуха;

- направлять в правоохранительные органы материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха для решения вопросов о привлечении к ответственности лиц, виновных в указанных нарушениях;

- аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него или приостанавливать действие таких разрешений на определенный срок, если условия таких разрешений не соблюдаются;

- вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности;

- проводить измерения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными и передвижными источниками, в том числе автомобильным транспортом;

- давать предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, в том числе об ограничении, о приостановлении или о прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;

- привлекать к административной ответственности граждан, юридических и должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

- предъявлять иски физическим и юридическим лицам за нарушение законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха;

- осуществлять иные не противоречащие законодательству РФ действия по охране атмосферного воздуха в пределах своей компетенции.

На федеральном уровне государственный экологический контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами. В целях конкретизации правил осуществления контроля и обеспечения наибольшей его эффективности был принят Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, утв. Приказом МПР России от 31 октября 2008 г. N 300. Положения данного Административного регламента конкретизируют права и обязанности федеральных государственных инспекторов в области охраны атмосферного воздуха. Исключительными правами должностных лиц Росприроднадзора и его территориальных органов в рассматриваемой сфере деятельности являются:

- посещение в целях проверки объектов федерального экологического контроля, в том числе, подлежащих государственной охране, оборонных объектов и объектов гражданской обороны.

- проверка соблюдения стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха на объектах федерального государственного экологического контроля, в том числе, проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов на таких объектов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него; выполнение программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха.

- осуществление мер в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации по охране атмосферного воздуха.

- соблюдение требований, норм и правил в области охраны атмосферного воздуха при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации опасных производственных объектов и иные права (п. 34 регламента).

2. Наряду с уточнением и дополнением прав должностных лиц в сфере экологического контроля, аналогичной корректировке могут быть подвергнуты и их обязанности. Например, п. 3 ст. 27 Закона об охране атмосферного воздуха, п. 8 Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха установили, что государственные инспектора по охране природы, осуществляющие контроль за охраной атмосферного воздуха, обязаны:

- иметь соответствующий уровень подготовки в области охраны атмосферного воздуха;

- осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, законодательством Российской Федерации о государственной службе и административным законодательством Российской Федерации;

- осуществлять контроль за соблюдением на соответствующей территории установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также других условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

- обеспечивать контроль за выполнением заключений государственной экологической экспертизы;

- взаимодействовать с общественными природоохранными организациями при осуществлении контроля за охраной атмосферного воздуха;

- обосновывать размеры возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха.

- информировать органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, правоохранительные органы о нарушениях законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха в пределах своей компетенции.

- подготавливать и направлять материалы о нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха в правоохранительные органы.

Обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль на федеральном уровне конкретизированы в п. 35 указанного выше Административного регламента. В соответствии с его положениями, на должностных лиц Росприроднадзора и его территориальных органов возложены следующие обязанности:

- предупреждать, выявлять и пресекать нарушения законодательства в области охраны атмосферного воздуха;

- разъяснять нарушителям законодательство в области охраны атмосферного воздуха, а также их права и обязанности.

Решения должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, могут быть обжалованы в административном порядке (в вышестоящий орган) либо в судебном порядке.

3. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. N 718 "О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды)", должностные лица Росприроднадзора, осуществляющие государственный контроль за охраной окружающей среды, являются государственными федеральными инспекторами по должности, в том числе:

а) в центральном аппарате Росприроднадзора:

- руководитель Росприродназора - главным государственным инспектором РФ по охране природы;

- заместители руководителя Росприроднадзора являются заместителями главного государственного инспектора РФ по охране природы;

- начальники управлений, заместители начальников управлений, начальники отделов и заместители начальников отделов Росприроднадзора, - старшими государственными инспекторами РФ по охране природы;

- федеральные государственные гражданские служащие категории "специалисты" ведущей и старшей групп должностей Росприроднадзора - государственными инспекторами РФ по охране природы.

б) в территориальных органах Росприроднадзора:

- руководители территориальных органов Росприроднадзора - главными государственными федеральными инспекторами по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ);

- заместители руководителей территориальных органов Росприроднадзора - заместителями главного государственного инспектора РФ по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ);

- начальники отделов, заместители начальников отделов территориальных органов Росприроднадзора - старшими государственными инспекторами по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ);

- федеральные государственные гражданские служащие категории "специалисты" ведущей и старшей групп должностей территориальных органов Росприроднадзора - государственными инспекторами РФ по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ).

4. Государственный экологический контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и уполномоченными органами, а также в форме внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Внеплановые проверки проводятся в следующих случаях: проверка исполнения предписаний об устранении ранее выявленного нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды; получение от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется государственный контроль на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих государственному экологическому контролю, кроме объектов федерального контроля. Перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации), определяется законодательством субъектов РФ.

4. В целях защиты физических и юридических лиц при осуществлении государственного экологического контроля законодательством урегулированы вопросы, касающиеся недопущения превышения должностными лицами своих полномочий. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" устанавливаются принципы и основные правила проведения проверок и иных действий государственными и муниципальными органами в рамках осуществления ими контрольных функций.

В числе принципов защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении контрольных мероприятий значится презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц, недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 г.).

Обязательным при проведении плановых проверок по осуществлению различных видов государственного контроля является составление специально уполномоченными государственными органами исполнительной власти ежегодных планов проверок, доступных для обозрения в сети Интернет. Основным принципом при проведении плановой проверки можно назвать проведение такой проверки не чаще, чем один раз в три года.

Важным является закрепление на законодательном уровне основных прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля. К таким правам относятся:

- права при проведении проверки, в том числе, непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки, получать от органа государственного контроля информацию, которая относится к предмету проверки, знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем согласии или несогласии с ними, обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

- право на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля, включая упущенную выгоду за счет средств соответствующих бюджетов согласно положений действующего законодательства.

Хозяйствующие субъекты, в отношении которых проводятся мероприятия по государственному контролю, помимо прав, наделены обязанностями. Так, при проведении проверок юридические лица должны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц, а индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать лично или обеспечить явку уполномоченных представителей. За необоснованные препятствия проведению проверок, уклонение от их проведения или неисполнение в установленный срок предписаний органов государственного контроля об устранении выявленных нарушений, юридические лица и индивидуальные предприниматели несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Статья 67. Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль)

1. Одним из основных способов обеспечения экологической безопасности является закрепление на законодательном уровне обязанности организации и проведения производственного экологического контроля при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. В соответствии основополагающим законодательным принципом презумпции экологической опасности хозяйственной и иной деятельности, положения комментируемой статьи фактически признали необходимым осуществление производственного экологического контроля всеми хозяйствующими субъектами, имеющими источники вредных воздействий на окружающую среду.

Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой (отдельным работником) юридических лиц или индивидуальными предпринимателями и имеет своей задачей проверку выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, соблюдению нормативов качества окружающей среды и т.д. В случае организации субъектом хозяйственной деятельности производственного экологического контроля, на него возлагается обязанность информировать об этом специально уполномоченные органы в области государственного и муниципального экологического контроля.

Выделение законом производственного контроля в качестве отдельного самостоятельного вида экологического контроля осуществлено в соответствии с рекомендациями, сформулированными в ряде международных документов. Так, ст. 15 Модельного закона "Об отходах производства и потребления", утвержденного Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15 июня 1998 г. рекомендовано установить обязанность организаций, осуществляющие хозяйственную деятельность, связанную с отходами, осуществлять производственный контроль за обращением с отходами, целью которого является проверка выполнения экологических, санитарных и иных требований по обращению с отходами. Производственный экологический контроль неразрывно связан с осуществлением предприятиями-загрязнителями производственного мониторинга за состоянием окружающей среды, проводимого на территории производственной площадки и в пределах санитарно-защитной зоны. В отличие от государственного экологического контроля и мониторинга, производственный мониторинг состояния окружающей среды является частью экологического контроля, осуществляемого с целью получения сведений, их оценки и прогноза, и, в конечном счете, обеспечения экологической безопасности производств.

2. Наряду с общими требованиями о необходимости проведения производственного экологического контроля, ряд федеральных законов предусматривают обязательность и (или) специфику его проведения в отдельных сферах антропогенной деятельности человека.

а) осуществление производственного экологического контроля обязательно индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух. Сведения о лицах, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и об организации экологических служб, а также результаты производственного контроля за охраной атмосферного воздуха представляются в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды (ст. 25 Закона об охране атмосферного воздуха).

б) индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны проводить производственный контроль, в том числе лабораторные исследования и испытания, за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг. Производственный контроль осуществляется в порядке, установленном санитарными правилами и государственными стандартами. Лица, осуществляющие производственный контроль, несут ответственность за своевременность, полноту и достоверность его осуществления (ст. 32 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).

3. Вместе с обязательностью проведения производственного экологического контроля, федеральные законы устанавливает в отдельных случаях и определенную специфику его проведения с целью обеспечения дополнительных гарантий экологически безопасной работы отдельных хозяйственных объектов. Так, согласно ст. 11 Закона о промышленной безопасности, организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности. В Методических рекомендациях по организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах, утв. приказом Госгортехнадзора РФ от 26 апреля 2000 г., производственный контроль назван одним из важнейших элементов системы управления промышленной безопасностью на опасных производственных объектах.

Производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности организуется и осуществляется субъектами хозяйственной деятельности, эксплуатирующими опасные производственные объекты, независимо от их организационно-правовой формы и осуществляется совместно с производственным экологическим контролем на предприятии.

Целью производственного контроля является предупреждение аварий и обеспечение готовности организаций к локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте за счет осуществления комплекса организационно-технических мероприятий.

Основные задачи производственного контроля видятся в обеспечении соблюдения требований промышленной безопасности в эксплуатирующей организации, анализе состояния промышленной безопасности, в том числе путем организации проведения соответствующих экспертиз, разработке мер, направленных на улучшение состояния промышленной безопасности и предотвращении ущерба окружающей среде, обеспечении соблюдения требований промышленной безопасности, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, координации работ, направленных на предупреждение аварий на опасных производственных объектах, и обеспечении готовности к локализации аварий и ликвидации их последствий, своевременном проведении необходимых испытаний и освидетельствований технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, ремонта и поверки контрольных средств измерений, обеспечении соблюдения технологической дисциплины.

Особые правила производственного контроля действуют в отношении объектов по хранению и уничтожению химического оружия: на руководителей этих объектов возлагается ответственность за выполнение общих требований по обеспечению безопасности граждан, защиты окружающей среды при проведении работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия (ст.ст. 14, 15 Закона об уничтожении химического оружия).

Организация производственного контроля осуществляется следующим образом. Каждая организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, в соответствии с Правилами организации производственного контроля разрабатывает положение о производственном контроле с учетом применяемой технологии и технических особенностей эксплуатируемых опасных производственных объектов. Положение о производственном контроле утверждается руководителем эксплуатирующей организации при обязательном согласовании с территориальным органом Ростехнадзора. В Положении организацией должны быть отражены все аспекты осуществления и организации производственного контроля с учетом технологической и технической специфики опасных производственных объектов, а также особенностей организации и выполнения эксплуатационных работ. Во всяком случае, в Положении указывается должность работника, ответственного за осуществление производственного контроля, если численность занятых на опасных производственных объектах работников не превышает 500 чел, его права и обязанности. Если число работающих на предприятии превышает указанную цифру, эксплуатирующей организацией должна быть создана специальная служба производственного контроля. Структура данной службы, а также полномочия должностных лиц службы должны быть приведены в Положении.

Проверки соблюдения требований по организации и осуществлению производственного контроля организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, осуществляются Ростехнадзором и его территориальными органами в рамках осуществления ими полномочий по государственному контролю в за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах (п. 5.3.1.5 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401).

Невыполнение эксплуатирующей организацией обязанности по осуществлению производственного контроля является основанием для привлечения к административной ответственности. По данному вопросу сложилась судебная практика. Так, решением Арбитражного суда Курской области по делу N А35-2215/08-С26 было привлечено к административной ответственности ООО "Техмашстрой". Основанием привлечения к такой ответственности послужили нарушения требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), допущенные ООО "Техмашстрой", выявленные по результатам проверки Управления Ростехнадзора по Курской области, а именно: на предприятии не организован и не осуществляется производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности на взрывоопасном производственном объекте, что является нарушением ст.ст. 9, 11 Закона о промышленной безопасности; пп. "д" п. 5 Положения о лицензировании эксплуатации взрывоопасных производственных объектов, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации N 18 от 17 января 2007 г. Решением суда деяние ответчика квалифицированы как административное правонарушение, предусмотренное ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ как осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

4. Свою специфику имеет организация производственного экологического контроля за радиационной безопасностью в организациях, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения. Должностные лица, осуществляющие производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности, вправе приостанавливать проведение работ с источниками ионизирующего излучения при выявлении нарушений санитарных норм, правил и гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, государственных стандартов, строительных норм и правил, правил охраны труда, распорядительных, инструктивных, методических документов в области обеспечения радиационной безопасности в соответствующей организации до устранения обнаруженных нарушений (ст. 11 Закона о радиационной безопасности).

5. В числе главных проблем осуществления производственного экологического контроля можно назвать недостатки и пробелы существующей законодательной базы, принципиально разные цели и задачи, стоящие перед хозяйствующими субъектами и органами государственной власти и управления при реализации ими контрольных функций. Основная цель, которую видят перед собой эксплуатирующие организации при осуществлении производственного контроля - по возможности скрыть от контролирующих органов и общественности факт нарушения норм экологического законодательства. Чтобы исправить ситуацию необходима серьезная мотивация со стороны государства, в том числе, путем установления налоговых и иных льгот в случае реализации субъектами хозяйственной деятельности мероприятий в сфере охраны окружающей среды и внедрения "чистых" технологий производства.

Осуществление любого вида контроля предполагает наличие санкций за нарушение установленных требований. Проблема производственного контроля состоит в том, что при его осуществлении одной из наиболее действенных мер является применение норм дисциплинарной ответственности к нарушителям. При этом как в трудовом законодательстве, так и на локальном уровне самих эксплуатирующих организаций нередко отсутствуют какие-либо положения о привлечении к ответственности за дисциплинарные экологические проступки. Данный вопрос можно решить на внутриорганизационном уровне путем закрепления в локальных нормативных актах организации, например, в Коллективном договоре, перечня дисциплинарных экологических правонарушений и дисциплинарных взысканий за их совершение.

Другой выход из положения видится в необходимости установления административной ответственности на законодательном уровне за неисполнение должностными лицами юридических лиц - эксплуатантов экологически опасных объектов законодательных требований по организации и проведению производственного контроля.

Определенными недостатками обладают законодательные акты, регулирующие взаимодействие эксплуатирующих организаций и органов государственной власти в процессе осуществления производственного экологического контроля. Например, статья 19 Закона об охране атмосферного воздуха возлагает на юридических лиц, имеющих источники выбросов, обязанность проводить мероприятия по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух при получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий (НМУ). Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. N 1425 относит прогнозы о НМУ к категории специализированной гидрометеорологической информации, передаваемой юридическим и физическим лицам за плату на основании договоров (соглашений). В настоящее время в Удмуртской Республике заключено лишь четыре договора между эксплуатирующими особо опасные объекты организациями (ОАО "Чепецкий механический завод", ФГУП "Воткинский завод", ОАО "Буммаш", ОАО "Аксион-Холдинг") и территориальным органом Росгидромета на передачу предупреждений НМУ. Поскольку обязанность по сокращению выбросов возникает у эксплуатирующей организации после поступления прогноза НМУ от организаций Росгидромета, все остальные предприятия республики фактически не осуществляют предусмотренных федеральным законодательством мероприятий по снижению выбросов.

Специально уполномоченный орган в области осуществления федерального экологического контроля на территории Удмуртской Республики - Управление Росприродназора по УР не вправе требовать от эксплуатирующих организаций заключить договор на передачу прогнозов НМУ, т.к. это противоречит основным принципам гражданского права, устанавливающим свободу договора. Данная проблема не является типичной лишь для Удмуртской Республики, а наблюдается и в других регионах России. Выходом из ситуации является внесение изменений в федеральное законодательство и закрепление обязанности организаций Росгидромета передавать эксплуатирующим организациям предупреждения о НМУ на регулярной и бесплатной основе, что, безусловно, затрагивает проблему недостаточного бюджетного финансирования деятельности гидрометеорологической службы.

Из вышеизложенного следует вывод о том, что повышение эффективности осуществления производственного контроля при эксплуатации экологически опасных объектов зависит от двух факторов. Во-первых, от активности эксплуатирующих организаций, проявляющейся, в том числе и при принятии ими локальных нормативных актов, регламентирующих порядок осуществления производственного контроля, основания и механизм применения дисциплинарных взысканий при нарушении работниками требований природоохранного законодательства, организацию экологических служб на предприятиях. Во-вторых, на законодательном уровне требуется устранить ряд пробелов и противоречий, связанных с реализацией производственного контроля, мотивировать эксплуатирующие организации на осуществление эффективных природоохранных мероприятий.

Статья 68. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)

1. Общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и имеет многолетнюю историю. Впервые термин "общественный контроль" был использован в январе 1956 г., когда постановлением Совета Министров РСФСР был утвержден "Устав Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов". Однако долгие годы общественный экологический контроль не имел самостоятельного значения и был придатком системы государственных контрольных органов.

Целью проведения общественного экологического контроля является проверка соблюдения требований экологического законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами, а также оказание содействия компетентным органам в проведении мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Проведение данных мер будет способствовать реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращению нарушений экологического законодательства.

Правовую основу участия общественности в экологическом контроле составляют Конституция РФ, Закон РФ от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", ЛК РФ, ВК РФ и иные нормативные акты.

По критерию видов (направлений) общественного экологического контроля, следует выделить контроль за состоянием отдельных видов природных объектов (например, объектов животного мира в соответствии со ст. 10 Закона о животном мире), контроль за осуществлением экологически значимой хозяйственной и иной деятельности (радиационная безопасность, соблюдение экологических требований в сельском хозяйстве, градостроительной деятельности и т.д.), контроль за осуществлением экологических процедур общего характера (своевременностью, полнотой и достоверностью предоставления компетентными органами экологической информации, участие в общественных экологических экспертизах и т.д.).

Общественный экологический контроль, как и государственный, осуществляется в форме предупредительного и текущего. Предупредительный контроль может проявляться в участии граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в проведении общественных обсуждений в ходе осуществления ОВОС, референдумах по экологическим вопросам, участии в проведении общественной экологической экспертизы, а также направлением своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе. Текущий экологический контроль граждане, общественные и иные некоммерческие объединения осуществляют, предъявляя требования органам государственной власти, органам местного самоуправления, хозяйствующим субъектам о предоставлении информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, сообщая компетентным органам об известных им экологических правонарушениях, обращаясь в суд с исками об отмене решений о строительстве, реконструкции или эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на природу и т.д.

2. Проведение общественного экологического контроля (в том числе в форме предупредительного контроля - общественной экологической экспертизы) является одним из вариантов контроля гражданского общества за деятельностью органов публичной власти и коммерческих структур. Аналогичные по своей сущности инструменты гражданского общества мы обнаружим, например, при рассмотрении деятельности Общественных палат (федеральной, региональных, муниципальных), осуществляющих экспертизы законопроектов и осуществляющих поиск компромисса в не всегда простом диалоге формирующегося в России гражданского общества и государства.

В осуществлении указанных форм общественного экологического контроля могут принимать участие не только специализированные экологические общественные и иные не коммерческие объединения, но и профессиональные союзы. Так, согласно п. 2 ст. 20 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", профсоюзы осуществляют профсоюзный контроль за состоянием охраны труда и окружающей природной среды через свои органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда, а также собственные инспекции по охране труда, действующие на основании положений, утверждаемых профсоюзами. В этих целях они имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены данного профсоюза, защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством (текущий контроль).

Профсоюзы вправе участвовать в экспертизе безопасности условий труда на проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектах, а также в экспертизе безопасности проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов (предупредительный контроль).

3. Результаты общественного экологического контроля, оформленные в форме обращений, жалоб или иных предусмотренных законодательством формах, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению. Например, граждане вправе обратиться с обращением в орган местного самоуправления, в котором высказать предложения по совершенствованию его работы в области охраны окружающей среды, либо с требованием о предоставлении информации о намечающемся строительстве и необходимости учета общественного мнения в соответствии с градостроительным и экологическим законодательством. Должностные лица соответствующего органа местного самоуправления обязаны в течение месяца дать письменный ответ гражданам по существу обращения. В противном случае такие муниципальные должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности (ст. 32 Закона о местном самоуправлении).

Появление подобных норм в федеральных и региональных законах вполне оправдано в свете нередкого противостояния экологической общественности и органов власти, которое иногда принимает крайние формы.

Однако в целом, сегодня система общественного экологического контроля еще продолжает формироваться. Наиболее перспективная сфера, которую он может занять - это создание дополнительных информационных возможностей для работы государственного экологического контроля. Дублирование функций государственного экологического контроля представляется малоэффективной задачей. В тоже время при налаженном взаимодействии с государственными контрольными органами, общественные объединения и граждане могли бы оперативно предупреждать компетентные органы о существующей экологической обстановке во дворе, микрорайоне, квартале и т.д.

Статья 68.1. Утратила силу с 1 января 2006 г.

Статья 69. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

1. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду является одним из элементов механизма охраны окружающей среды, введенный в комментируемый закон в целях получения необходимой информации государственными и муниципальными органами о подконтрольных объектах. Можно выделить два основных направления ведения государственного учета в сфере охраны окружающей среды: создание систем кадастрового учета (и приравненных к нему иных учетных систем) и ведение учета использования природных ресурсов и проводимых природоохранных мероприятий хозяйствующими субъектами.

Первое направление включает в себя ведение природоресурсовых кадастров (реестров); ведение кадастров или приравненных к ним иных учетных систем, учитывающих радиационное, химическое, биологическое или иное воздействие на окружающую среду; ведение кадастров ООПТ. Законодательство выделяет следующие виды природоресурсовых кадастров:

а) государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках (ст. 91 ЛК РФ). В государственном лесном реестре содержится документированная информация о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах; о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах; об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий; о лесных участках; о количественных, качественных, об экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов; об использовании, охране, о защите, воспроизводстве лесов и т.д.

б) государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах (ст. 31 ВК РФ). В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования. Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

в) государственный кадастр недвижимости - это систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсами ведется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости".

г) государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные. Государственный учет и прогнозирование состояния животного мира осуществляют специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (ст. 14 Закона о животном мире). Особое место в системе документов государственного учета объектов животного мира занимают Красные книги Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащие сведения об объектах растительного и животного мира, полностью изъятых из хозяйственного обращения.

д) государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых (ст. 30 Закона о недрах).

Другая разновидность данного направления государственного учета включает в себя кадастры или иные учетные системы, содержащие сведения о количестве и характеристике антропогенного воздействия на окружающую среду (химического, биологического и т.д.), осуществляемого в ходе ведения хозяйственной деятельности. К ним относятся:

а) государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов (ст. 20 Закона об отходах).

б) государственный реестр опасных производственных объектов - реестр, в котором на основе единых методологических и программно-технологических принципов с использованием современных компьютерных технологий накапливается, анализируется и хранится систематизированная информация о зарегистрированных опасных производственных объектах и эксплуатирующих их организациях.

в) регистр потенциально опасных химических и биологических веществ - включает информацию о номенклатуре, производстве и применении этих веществ, об их назначении, о свойствах, биологическом действии и поведении в окружающей среде. Этот перечень не является исчерпывающим.

Третья разновидность рассматриваемого направления государственного учета осуществляется для учета экологической ситуации на особо охраняемых природных объектах и комплексах. Включает в себя:

а) государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

б) государственный реестр курортного фонда включает сведения о лечебно-оздоровительных местностях и курортах федерального, регионального и местного значения, а также находящихся на их территориях природных лечебных ресурсах (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний) и санаторно-курортных организациях независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности в части работ (услуг), выполняемых при осуществлении санаторно-курортной помощи.

2. Вторым элементом системы учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, является возложение на самих хозяйствующих субъектов обязанности по ведению учета воздействия на окружающую среду с последующей передачей в установленном порядке этих сведений специально уполномоченным органам. Такие обязанности возложены на индивидуальных предпринимателей и организации, осуществляющих выбросы в атмосферный воздух; организации, в результате производственной деятельности которых образуются отходы; организации, использующие в своей деятельности радиоактивные материалы; организации, использующие природные ресурсы и т.д. Рассмотрим содержание данной обязанности.

а) организации-загрязнители воздуха обязаны вести первичный учет состава и количества выбросов в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ, а также видов и размеров вредных физических воздействий на него по установленным формам; осуществлять определение состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, в соответствии с разработанными расчетными инструкциями; осуществлять определение видов и размеров вредных физических воздействий на атмосферный воздух; представлять в установленном порядке формы государственного статистического наблюдения за вредными воздействиями на атмосферный воздух; передавать федеральным органам исполнительной власти в области охраны окружающей среды (их территориальным органам) экстренную информацию о превышении в результате аварийных ситуаций установленных нормативов вредных воздействий на атмосферный воздух.

б) индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести в установленном порядке учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Порядок учета в области обращения с отходами устанавливают федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией; порядок статистического учета в области обращения с отходами - федеральный орган исполнительной власти в области статистического учета (ст. 19 Закона об отходах).

в) пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Ведение государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира осуществляется в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (ст. 14 Закона о животном мире).

**Глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды**

Статья 70. Научные исследования в области охраны окружающей среды

1. Закрепление данного направления экологической политики Российской Федерации в комментируемой статье является продолжением и дальнейшей конкретизацией положений утратившего силу Закона РФ "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. За десятилетний срок его действия сложилась определенная практика развития научных исследований в области охраны окружающей среды, основания и порядок привлечения научных работников к практической деятельности (например, в качестве экспертов при проведении различных видов специальных экспертиз), определен порядок финансирования научно-технических исследований в области экологии и т.д. Указанные общие направления использования научного потенциала российских ученых получили свое конкретное закрепление в следующих нормативно правовых актах.

Так, российское экологическое законодательство регламентирует порядок участия представителей науки, обладающих специальными знаниями, в проведении экспертиз в области охраны окружающей среды. Так, одним из принципов экологической экспертизы является принцип научной обоснованности ее заключений. Для его реализации на специально уполномоченный государственный орган, ответственный за проведение государственной экологической экспертизы, возлагается ряд обязанностей, в частности, по научному и методическому обеспечению ее проведения. В связи с этим, экспертом государственной экологической экспертизы признается специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу, привлекаемый к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии. Аналогичная ситуация складывается и при проведении иных специальных экспертиз. Так, государственная экспертиза деклараций безопасности гидротехнических сооружений проводится экспертными центрами, которые формируют экспертные комиссии, к участию в работе которых могут привлекаться научно-исследовательские и проектные организации.

Наряду с экспертизой, федеральные нормативно-правовые акты устанавливают возможность привлечения научно-исследовательских и других организаций для проведения соответствующих работ, анализов, регистрационных испытаний, выполнения измерений и выдачи заключений и т.д. Так, например, регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов осуществляют юридические лица, которые имеют необходимое для этого научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации и допущены специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти к их проведению.

2. В ряде случаев предусматривается необходимость получения заключения научных организаций как одно из условий получения разрешений компетентных органов для осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности. Так, акклиматизация новых для фауны Российской Федерации объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по разрешению соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности (ст. 25, 27 Закона о животном мире).

В соответствии со ст. 1 Закона о природных лечебных ресурсах, лечебные свойства природных объектов устанавливаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения. Согласно п. 3 ст. 96 ЛК РФ, должностные лица, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (государственные лесные инспектора), имеют право привлекать в установленном порядке научно-исследовательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и подготовки соответствующих заключений. Этот перечень можно продолжить.

3. На научный орган могут возлагаться некоторые функции, вытекающие из международных договоров, ратифицированных РФ. Так, для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., Правительством РФ определен Научный и Административный орган Конвенции. Например, научным органом, обеспечивающим выполнение обязательств России, вытекающих из Конвенции, в отношении осетровых видов рыб, является ГУП "Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии".

4. За последние годы сложился порядок финансирования научно-исследовательских работ в области охраны окружающей среды. Так, Закон об атомной энергии предусматривает создание специального фонда для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов. Финансирование государственных природных заповедников и иных аналогичных федеральных природоохранных научных учреждений осуществляется из средств федерального бюджета, однако они самостоятельно могут распоряжаться средствами, полученными от научной и иной деятельности, не противоречащей целям и задачам заповедников. Отдельной разновидностью финансирования научных экологических исследований является включение некоторых научно-исследовательских организаций в число субъектов выполнения отдельных работ в рамках федеральных целевых программ.

5. Федеральные законы регулируют вопросы использования различных природных объектов для научных, учебно-воспитательных и иных целей. Например, при создании государственного природного заповедника полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Для научного изучения и сохранения этих уникальных комплексов создаются специальные природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения - государственные природные заповедники, одной из главных задач которых является организация и проведение научных исследований. В заповедниках осуществляются прикладные и фундаментальные научные исследования в области экологии, биологии, почвоведения, физической географии и охраны окружающей среды, направленные на изучение природных комплексов и объектов и долговременное слежение за динамикой природных и антропогенных процессов с целью оценки и прогноза экологической обстановки, разработки научных основ охраны природы, сохранения ландшафтного и биологического разнообразия, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов и предотвращения ущерба экосистемам заповедников. Принцип научной ценности имеет значение при создании практически любой категории особо охраняемых природных территорий, однако регулярная научная работа специально созданным органом ведется только в национальных, природных, дендрологических парках и в ряде иных категорий особо охраняемых природных территорий.

6. Особо регламентируется порядок использования отдельных природных объектов, ценных в научном отношении (ст. 22 Закона о животном мире). Леса, имеющие научное значение, отнесены ст. 102 ЛК РФ к ценным лесам (разновидность категории защитных лесов), что обусловливает их не эксплуатационное назначение. В них запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, кроме специально оговоренных в ЛК РФ случаев.

7. Государство определяет приоритетные направления научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ (включая организацию их проведения), создания новой техники и прогрессивных технологий в установленных сферах ведения. Для координации государственно-важных научных исследований создаются научно-технический, экспертные и другие советы, временные рабочие комиссии и группы (например, в МПР России). В результате, в федеральные нормы и правила могут быть внесены изменения и дополнения, не только учитывающие изменения законодательства Российской Федерации, рекомендации международных организаций, но и результаты научных исследований и накопленный отечественный и международный опыт. В связи с этим не удивительно, что на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, возложена, среди прочих, и обязанность внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений (ст. 11 Закона об отходах).

**Глава XIII. Основы формирования экологической культуры**

Статья 71. Всеобщность и комплексность экологического образования

1. Осуществление конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности каждого по сохранению природы и окружающей среды в целях обеспечения экологической безопасности как важнейшей государственной задачи требует высокой экологической культуры граждан, достигаемой в процессе непрерывного экологического образования в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании, охране окружающей среды, о средствах массовой информации и иным законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На содержании данных терминов следует остановиться подробнее.

Экологическая культура - это совокупность экологического сознания и экологического поведения человека, способ организации и развития жизнедеятельности в системе ценностных ориентаций и экологических норм взаимодействия с окружающей средой на основе экологических знаний, навыков и умений. Экологическое образование - целенаправленный процесс формирования ценностных ориентаций и норм поведения, воспитания и обучения населения основам экологических знаний, умениям и навыкам в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений, укрепления правопорядка и обеспечения экологической безопасности.

Объективная необходимость включения комментируемой нормы обусловлена тем, что продолжающийся экономический кризис и возрастание ресурсопотребления влечет за собой и трансформацию правосознания как государственных служащих, так и предпринимателей и граждан. Данные нормы как раз и направлены на формирование экологического правосознания в целях оптимизации деятельности указанных субъектов и учета ими в своей деятельности экологических требований. Актуальность данной проблематике придает и тот факт, что охрану окружающей среды невозможно обеспечить бессистемными воспитательными мерами, требованиями и запретами. Доведение до широкого общественного сознания эколого-правовых знаний карательного характера, посвященного ответственности за экологические правонарушения, также не позволит достигнуть надлежащего эффекта в деле повышения уровня эколого-правовой культуры населения. И только комплексное, сбалансированное эколого-воспитательное воздействие на сознание, главным образом, молодежи 10-14 лет позволит сформировать у этой социально-активной части населения внутреннюю убежденность в недопустимости причинения вредных последствий окружающей среде.

2. Природоохранительные правовые нормы в большинстве своем закрепляют научно обоснованные экологические правила (о предотвращении эрозии почв, о порядке использования и восстановления лесов, о поддержании экологического режима водоемов, чистоты воздуха и т.д.). Вот почему экологическое воспитание, направленное на распространение и внедрение в практику необходимых знаний и навыков, вытекающих из современных проблем охраны природы, косвенно способствует и соблюдению правового режима охраны природных объектов, и предупреждению соответствующих правонарушений. Важно укреплять в обществе сознание того, что природные богатства не беспредельны. Нужно сохранить и оставить природу будущему поколению не только не оскудевшей, но и обогащенной. Экологическое просвещение, "экологизация" общественного сознания средствами воспитания и образования создает благоприятные предпосылки для успешной реализации требований законодательства об охране природы.[\*(88)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9988)

В числе субъектов, осуществляющих экологическую образовательную деятельность, следует выделить школы, гимназии, лицеи, профтехучилища, техникумы, вузы, специальные курсы. Объектом данного процесса выступает сознание лиц, получающих среднее, среднее специальное, высшее (второе высшее) образование, проходящих курсы переподготовки кадров и т.д.

Органы публичной власти не остаются в стороне от участия в решении вопросов координации и государственного контроля за содержанием и осуществлением экологического образования на всех уровнях. Для наиболее оптимального решения вопросов в сфере экологического образования Правительство РФ вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ (ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации").

На уровне субъектов РФ принимаются специальные законы об экологическом образовании (Волгоградская область, Республика Дагестан, Приморский край и т.д.), в которых определяются цели и задачи экологического образования и воспитания с учетом региональных особенностей. Для решения на региональном уровне экологических вопросов при исполнительных органах власти субъектов РФ создаются межведомственные комиссии по экологическому образованию населения (Саратовская, Астраханская, Курганская, Кемеровская области, Хабаровский край, Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский автономный округ), принимаются специальные региональные целевые программы по вопросам экологического воспитания и образования (Свердловская, Тюменская области, Республика Саха), разрабатываются концепции непрерывного экологического образования (Вологодская область).

3. На современном этапе правовой реформы увеличивается в этом процессе роль и влияние органов местного самоуправления, разрабатывающих специальные программы экологического образования, просвещения и воспитания. В результате реализации таких программ ожидается привлечение широких слоев населения к решению вопросов экологического оздоровления территории, в первую очередь городских муниципальных образований, а также улучшение состояния окружающей среды.

Несмотря на принимаемые меры, состояние экологического образования и воспитания вызывает серьезную озабоченность и тревогу, что связано с недооценкой в обществе экологических проблем, экологическим нигилизмом и экологическим невежеством, недостатком бюджетного финансирования, отсутствием эффективного государственного управления экологическим образованием и надлежащей координации данного процесса с негосударственными структурами. Последнее обстоятельство приобретает особую важность потому, что отличительной особенностью современного периода является усиление роли негосударственного сектора на всех уровнях и в различных странах мира. Значение вовлечения общественности в решение важнейших проблем, связанных с окружающей средой и устойчивым развитием, признается сегодня всеми национальными и международными организациями.

Статья 72. Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях

1. Процесс создания системы экологического образования имеет свою историю и начинается с принятием закона РСФСР "Об охране природы в РСФСР" от 27 октября 1960 г. Указанным законом предусматривалась двухступенчатая система преподавания основ охраны природы в учебных заведениях. Для этого в школьные программы и соответствующие учебники по естествознанию, географии и химии было включено преподавание основ охраны природы, а в высших и средних специальных учебных заведениях вводились курсы охраны природы и воспроизводства ее ресурсов.

Поворотным пунктом в развитии системы экологического образования было проведение в 1977 г. в г. Тбилиси Межправительственной конференции по образованию в области охраны окружающей среды, а также в 1984 г. в г. Иваново Всесоюзной конференции по образованию в области окружающей среды. Это позволило активизировать и международное сотрудничество в области экологического образования, что проявилось в форме участия советских ученых в международном конгрессе ЮНЕСКО/ЮНЕП (Москва, 1987 г.). В 1990 г. на Всесоюзной конференции в г. Казани уже была обнародована общенациональная программа по экологическому образованию.[\*(89)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9989)

С постепенным изменением государственной политики в деле экологического образования появляются первые учебники (а в учебный процесс вводятся новые учебные дисциплины) по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования. В юридической науке в этом отношении многое было сделано коллективом Всесоюзного института юридических наук, а также О.С. Колбасовым и Е.Н Колотинской.

В дальнейшем большую роль в развитии системы экологического образования и воспитания сыграл Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г., которому удалось в ст. 73-76 определить основы экологического воспитания, образования и просвещения в условиях правовой реформы и построения рыночной экономики. Комментируемый закон во многом воспроизводит указанные нормы и продолжает заложенные более 10 лет назад тенденции экологического образования. Данным законом закрепляется обязательность преподавания основ экологических знаний в образовательных учреждениях, чем развиваются положения Конституции России, гарантирующей право каждого на образование. При этом именно РФ устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Закон РФ "Об образовании в Российской Федерации" от 13 января 1996 г. понимает под образованием "целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)". Особое место среди видов и форм образования занимает экологическое образование.

Система экологического образования - достаточная для реализации целей и задач непрерывного экологического образования совокупность необходимых и взаимодействующих организационных форм, включающая в себя инфраструктуру экологического образования, управление, кадровое обеспечение, нормативное правовое управление, научно-методическое и информационное обеспечение и экономическую составляющую, а также распространение экологических знаний (средства массовой информации, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма).

2. Экологическое образование как элемент общего образования и профессиональной подготовки кадров представляет собой единую систему всеобщего и комплексного экологического образования, включающую: дошкольное образование; начальное и среднее образование учащихся общеобразовательных школ и учреждений дополнительного образования детей; подготовку специалистов в сфере охраны окружающей среды со средним специальным и высшим образованием; природоохранную подготовку специалистов разных профессий; повышение квалификации и переподготовку должностных лиц, специалистов народного хозяйства и педагогических кадров в системе послевузовского образования; подготовку кадров высшей научной квалификации и специалистов в сфере экологического просвещения.

Образовательные экологические программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования являются преемственными. В дошкольных и общеобразовательных учреждениях могут организовываться детские экологические организации, экологические лагеря, экспедиции, походы и экскурсии. В учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования осуществляется эколого-ориентированная подготовка специалистов путем введения соответствующих курсов и вовлечения учащихся и студентов в практическую природоохранную деятельность, в том числе посредством создания научных экологических школ, "малых академий", проведения семинаров, конференций и конкурсов, а также профессиональная подготовка специалистов-экологов на специальных отделениях, курсах и факультетах. Вузы и учреждения дополнительного образования организуют специализированные экологические курсы послевузовского профессионального образования для должностных лиц, контролирующих деятельность организаций и предприятий, оказывающих вредное влияние на окружающую среду, с выдачей им соответствующих документов (сертификатов).

Основы природопользования (или основы охраны природы и рационального природопользования) теперь преподаются во всех государственных школах, частных, общественных, религиозных и других средних и высших учебных заведениях, независимо от их профиля (в рамках среднего или высшего образования). Эта дисциплина получает и другие названия: основы экологии, охрана окружающей среды и т.д.

В средних школах данная тематика чаще всего охватывается такими дисциплинами, как обществоведение, биология, основы права и др. В специальных средних и высших учебных заведениях вводятся курсы по охране окружающей среды и рациональному природопользованию. Содержание этих курсов зависит от профиля данного учебного заведения. Могут устанавливаться специализированные курсы охраны природы.

3. Преподавание экологических знаний в учебных заведениях, предполагает обязательность разработки полноценных учебных программ. Эти программы должны охватывать, как минимум, "основы экологических знаний", необходимые не только для всякого специалиста, но и для каждого гражданина нашего общества, обязанного соблюдать возлагаемые на него ст. 58 Конституции России требования. Программы предусматривают задачи последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровня, подготовку специалистов соответствующей квалификации (например, экологов в системе промышленности, водного хозяйства и т.д.).

Основными организационными формами экологического образования являются: очная, очно-заочная (вечерняя), заочная формы, самообразование, экстернат в системе непрерывного образовательного процесса; эколого-просветительская работа, в том числе распространение экологических знаний через средства массовой информации, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма; экологическая пропаганда.

В настоящее время, как в средних, так и в высших юридических учебных заведениях экологическое право является самостоятельным курсом. В тех вузах, где изучается раздельно "Экологическое право" и "Земельное право", и этого требует специализация вуза, разрабатываются самостоятельные программы по указанным предметам. В специализированных вузах (например, военных, технических и других) процесс получения экологических знаний, умений и навыков имеет свою специфику.

Статья 73. Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности

В целях создания дополнительных гарантий обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду комментируемый закон предусматривает обязанность руководителей организаций и специалистов, осуществляющих хозяйственную деятельность, которая может оказать воздействие на состояние окружающей среды, получать специальную экологическую подготовку, подтверждаемую дипломами государственного образца. Из смысла комментируемой статьи вытекает, что отсутствие таких подтверждающих документов должно являться основанием недопущения указанных лиц для занятия соответствующих должностей.

Аналогичная норма была закреплена и в законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. и являлась вполне действующей. Так, Госкомэкология России в 1997 г. осуществляла переподготовку и повышение квалификации служащих центрального аппарата и территориальных органов на базе различных организаций и учреждений. Для указанных сотрудников базовыми образовательными учреждениями были Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и МНЭПУ.[\*(90)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9990) В Республике Марий Эл было принято отдельное положение об экологической подготовке руководящих работников и специалистов (утверждено Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 1 декабря 1994 г., N 378). Однако данная практика в то время не приобрела массовый характер.

Сегодня комментируемая статья оставляет открытым как минимум два вопроса: отсутствие четкого перечня категорий таких должностных лиц и направленность такой подготовки, поскольку экологические знания и учебные заведения, предоставляющие подобные образовательные услуги не определены ни в экологическом законодательстве, ни в иных нормативно-правовых актах Российской Федерации. Следовательно, до решения указанных вопросов на федеральном уровне, эта норма будет оставаться декларативной. До принятия таких федеральных нормативно-правовых актов, пробел в экологическом праве может и должен быть восполнен нормативно-правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Такая практика постепенно складывается. Так, Постановлением Главы Администрации Белгородской области от 24 апреля 2003 г. N 161 "О первоочередных мерах по экологическому воспитанию, образованию и просвещению населения" утвержден План первоочередных мероприятий по экологическому воспитанию, образованию и просвещению населения области. Одним из пунктов данного плана предписано в течение 2003 г. организовать подготовку руководителей предприятий, организаций, учреждений, служб, ведомств, специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, ответственных за принятие решений при ведении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказывать негативное влияние на окружающую среду. Ответственными за исполнение данного пункта плана назначены руководители структурных подразделений администрации области и главы местного самоуправления. Однако сам перечень конкретных должностных лиц, для которых получение экологического образования обязательно, не указан.

Предпринимаются в указанном направлении определенные шаги и органами местного самоуправления. Так, п. 2.6 Постановления Волгоградского Горсовета народных депутатов от 27 ноября 1996 года N 16/98 "Об экологической обстановке и выполнении природоохранных программ в Волгограде" предписано организовать для работников органов местного самоуправления, руководящих работников предприятий обучение в центре экологического обучения Волгоградского регионального отделения экологической академии.

Таким образом, на сегодняшний день в условиях декларативности норм экологического законодательства основной акцент на решение проблемы обязательного экологического образования руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие экологически значимых решений при осуществлении хозяйственной деятельности, ложится на субъекты РФ и органы местного самоуправления. После принятия соответствующего федерального нормативного акта, нормативные акты регионального и муниципального уровня должны будут быть приведены в соответствие с ним.

Статья 74. Экологическое просвещение

1. Экологическое просвещение - распространение знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов в целях формирования экологической культуры населения. Субъектами экологического просвещения можно признать лиц, могущих осуществлять просветительскую деятельность, для которой присущи эколого-нормативные черты. В числе таких субъектов выступают государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц, церковь, общественные организации, СМИ, организации граждан, осуществляющих деятельность в сфере эколого-правового просвещения.

Средствами экологического просвещения являются СМИ, художественная литература, семинары и лекции. Процессы эколого-правового просвещения, воспитания и образования осуществляются в заповедниках и национальных парках. На указанных категориях ООПТ осуществляется подготовка кадров, проводятся конференции, выпускаются сувениры экологической направленности, проводятся конференции, семинары и круглые столы по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования. Несмотря на эпизодичность эколого-правового просвещения, его значение состоит в непрерывном контакте с проблемами охраны природы посредством научно-популярной и художественной литературы, СМИ, привлечение граждан к решению конкретных экологических проблем. Основной целью таких мероприятий является усвоение навыков к самостоятельному наблюдению, оценке и прогнозу возможных изменений в окружающей среде под воздействием хозяйственной и иной деятельности человека.

Не менее значимыми в формировании эколого-правовой культуры населения являются посещения музеев, библиотек, заповедников, заказников, национальных парков, что обеспечивает положительные эмоции от общения с природой. Огромная роль в решении задач экологического просвещения принадлежит органам местного самоуправления, что в ряде муниципальных образований стало сегодня реальностью. Так, в г. Бронницы Московской области рядом с озером "Бельское" детском экологическом парке регулярно проводятся дни защиты от экологической опасности. При проведении таких акций в муниципальных образованиях Московской области ликвидируются несанкционированные свалки, локальные загрязнения почв и вод. В этом направлении по Московской области наибольшая активность отмечается в Ступинском, Коломенском, Пушкинском, Балашихинском, Подольском, Одинцовском, Истринском, Мытищинском районах. Органы местного самоуправления организуют экологические выставки, на которых представляют перспективные экологические технологии и экспонаты.[\*(91)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9991)

2. Экологическое просвещение, составным элементом которого является получение экологической информации, вытекает из конституционного права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Участие органов государственной власти в экологическом просвещении населения вытекает из ст.ст. 5-6 комментируемого закона, определяющих в числе полномочий Российской Федерации и ее субъектов организацию и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры. Реализация этих полномочий может проявляться в разработке федеральных и региональных целевых программ в области экологического просвещения, в работе по совершенствованию правовой базы и системы управления экологическим просвещением и образованием, их кадрового обеспечения.

Кроме того, экологическое просвещение населения обеспечивается через СМИ, Интернет, музеи, библиотеки, эколого-просветительские центры, лектории, экологические инициативы и акции, конференции и выставки. Публичные и научные библиотеки, библиотеки образовательных учреждений и общественных организаций, краеведческие музеи также являются центрами распространения и пропаганды экологических знаний, комплектуют соответствующие фонды, целенаправленно проводят мероприятия по экологическому просвещению населения в соответствии с их профилем.

Государственные природные заповедники, национальные и природные парки, ботанические сады, детские эколого-биологические центры, станции юных натуралистов осуществляют эколого-просветительскую деятельность посредством создания соответствующих центров, музеев природы, экологических троп, экологических лагерей, развития экологического туризма и других эффективных форм экологического просвещения.

В целях обеспечения общественности своевременной, полной и достоверной экологической информацией, издаются общероссийские экологические газеты "Спасение" и "Зеленый мир", а в ряде регионов печатаются свои экологические издания ("Набат" в Саратовской области, "Эковестник" в Астраханской области и т.д.). С 1998 г. ЗАО "Юрист" выпускает федеральный экологический журнал "Экологическое право".

В целях оперативной работы с обращениями граждан по поводу предоставления экологической информации, в большинстве федеральных природоохранных органов и их территориальных подразделениях созданы специальные информационные службы. На федеральном и региональном уровне определенное содействие в экологическом просвещении населения мог бы оказать ежегодный Государственный доклад о состоянии окружающей среды Российской Федерации, а также аналогичный доклад в каждом из субъектов РФ. Проблема, правда, заключается в маленьком тираже данного издания и отсутствия его в свободной продаже.

**Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды**

Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды

1. В юридической науке выделяется четыре вида юридической ответственности: гражданско-правовая ответственность; дисциплинарная ответственность; административно-правовая ответственность; уголовно-правовая ответственность. Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается правоотношение между государством в лице специально уполномоченных органов и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим), на которое возлагается обязанность претерпевать меры государственного принуждения в форме определенных лишений (личного, имущественного или организационного характера) за нарушение норм экологического законодательства.

Основанием юридической ответственности является совершение экологического правонарушения - виновного противоправного деяния (действия или бездействия), нарушающего нормы экологического законодательства. Исключением из общего правила является возможность привлечения к ответственности за правомерное поведение в случае причинения вреда окружающей среде, жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц в результате эксплуатации источников повышенной опасности (объектов атомной энергетики, опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений), при этом причинитель вреда возмещает вред в соответствии с положениями действующего гражданского законодательства.

Другими случаями причинения вреда в результате деятельности, не содержащей состава правонарушения, являются действия в состоянии крайней необходимости (ст. 39 УК РФ) или обоснованного риска для достижения общественно полезных целей (ст. 41 УК РФ). При их доказанности данные обстоятельства служат основаниями для освобождения от ответственности.

Достаточно проблематично определить в общем виде состав экологического правонарушения, который можно было бы распространить на экологические преступления, административные правонарушения, деликты и дисциплинарные проступки. Общим для всех разновидностей экологических правонарушений выступает объект посягательства - общественные отношения в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Предмет экологических правонарушений также можно представить в широком смысле: им является окружающая среда и все ее элементы, находящиеся во взаимодействии и взаимосвязи.

В отношении объективной стороны, субъекта и субъективной стороны достаточно сложно выделить родовые признаки. Например, у экологических преступлений, за редким исключением, состав материальный, то есть преступление считается оконченным при наступлении вредных последствий, следовательно, в объективную сторону должны быть включены в качестве обязательных признаков вред и причинно-следственная связь между вредом и наступившими последствиями. Для привлечения к гражданско-правовой ответственности наличие вреда также является обязательным. В отношении административных правонарушений законодательством установлены формальные составы, иными словами, доказательств факта наличия вреда окружающей среде и причинно-следственной связи не требуется.

Субъективная сторона характеризуется виной, но форма вины при совершении правонарушений может быть различной - умышленной или неосторожной, в зависимости от вида правонарушения.

2. Одним из сложных практических вопросов является квалификация экологических правонарушений как уголовных преступлений или административных проступков. Высказываются мнения о латентности экологической преступности, поскольку в связи с трудностью доказывания умышленного совершения деяний и причинно-следственной связи между действием или бездействием и наступившими последствиями, на практике вместо уголовной ответственности виновное лицо нередко привлекается к административной или гражданско-правовой ответственности. В УК РФ и КоАП РФ в отношении экологических преступлений и правонарушений можно выявить похожие составы по способам описания диспозиций норм. К таким составам можно отнести, например, ст. 8.1. КоАП РФ "Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов" и ст. 246 УК РФ "Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ". И в том, и в другом случае ответственность наступает за нарушение правил охраны окружающей среды (экологических требований) на различных стадиях хозяйственной деятельности: проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий и иных объектов, с той лишь разницей, что для квалификации деяния как преступления, необходимо наступление вредных последствий в виде существенного изменения радиоактивного фона, причинения вреда здоровью человека, массовой гибели животных либо иных тяжких последствий.

Несмотря на схожесть конструкций составов преступлений и административных правонарушений, помимо характеристики состава как материального (в отношении преступлений) и формального, присущего административным проступкам, в диспозициях некоторых статей имеются существенные различия. Например, ч. 1, 2 ст. 8.21 КоАП РФ ("Нарушение правил охраны атмосферного воздуха") устанавливают ответственность за осуществление выбросов в атмосферу или вредного физического воздействия на нее без специального разрешения, нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него, тогда как "смежный" состав статьи 251 УК РФ ("Загрязнение атмосферы") предусматривает ответственность лишь за нарушение правил выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, таким образом, физические воздействия на атмосферу (шум, вибрация и т.п.), осуществляемые с нарушением законодательных требований и приведшие к негативным последствиям, остаются за пределами уголовной ответственности.

При рассмотрении дел о незаконной порубке деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ) следует учесть, что разграничение с административным проступком, ответственность за которое предусмотрена ст. 8.28 КоАП РФ, проводится по предмету: состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 260 УК РФ, образует незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере. Различие экологических преступлений и административных правонарушений проявляется в субъективной стороне их составов, в частности, преступления характеризуются умышленной формой вины (прямой или косвенный умысел), тогда как административные проступки, посягающие на экологическую безопасность, могут быть совершены и по неосторожности.

Определенную ясность при квалификации деяний как экологических преступлений или административных правонарушений вносят разъяснения вышестоящих судов. Так, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 5 ноября 1998 г. "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" указал, что в случае возникновения трудностей в разграничении уголовно-наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба. Так, разграничение уголовно-наказуемой добычи водных животных и растений (ст. 256 УК РФ) и аналогичного административного проступка необходимо проводить по признакам наличия крупного ущерба, применения самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления, а также по обстоятельствам места совершения деяния (места нереста или миграционные пути к ним, территории заповедника, заказника, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации).

Разграничение незаконной охоты, наказуемой в уголовном порядке (ст. 258 УК РФ), и административного проступка - нарушения правил охоты следует производить по квалифицирующим признакам состава преступления: причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов и иных способов массового уничтожения птиц и зверей, а также, если деяние совершено в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, либо на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

Таким образом, главное отличие экологических преступлений от административных проступков заключается в более высокой степени их общественной опасности, кроме того, указанные экологические правонарушения отличаются по признакам их объективной стороны, предмету и формам вины.

3. В КоАП РФ административная ответственность за экологические правонарушения устанавливается в главе 8 (ст. 8.1.-8.41), при этом в данной главе составы административных проступков расположены в зависимости от предмета и объекта посягательства. Например, объектом составов правонарушений, рассматриваемых в ст. 8.1-8.5 КоАП являются общественные отношения по обеспечению экологической безопасности в различных сферах хозяйственной деятельности. Предметом посягательств в правонарушениях, указанных в ст. 8.6-8.8 КоАП является земельные ресурсы, в ст. 8.9-8.11 - недра, в ст. 8.12-8.16 - водные объекты, в ст. 8.17-8.20 - внутренние воды, территориальное море и континентальный шельф, в ст. 8.21-8.23 - атмосферный воздух, в ст. 8.24-8.32 - лесные ресурсы, в ст. 8.33-8.38 - биологическое разнообразие, в ст. 8.39 - особо охраняемые природные территории.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации законодательство об охране окружающей среды, равно как административное и административно-процессуальное законодательство, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, субъекты РФ вправе устанавливать свой перечень административных экологических проступков и санкции за их совершение, в дополнении к положениям федерального законодательства. Примером такого законотворчества субъектов Российской Федерации может служить Кодекс Волгоградской области от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД "Об административной ответственности", предусматривающий административную ответственность за повреждение или уничтожение зеленых насаждений на территориях общего пользования населенного пункта (ст. 6.1), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 6.2), нарушения установленного режима использования земель (ст. 7.2), нарушение порядка обращения с бытовыми отходами на территории поселений (ст. 8.14).

4. В отличие от положений КоАП РФ, касающихся экологических правонарушений, глава 26 УК РФ "Экологические преступления" содержит всего 17 статей (ст. 246-262 УК РФ). Уголовная ответственность наступает за экологические правонарушения в сфере нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ), нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ), нарушения правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248 УК РФ), нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249 УК РФ), загрязнение вод (ст. 250 УК РФ), загрязнение атмосферы (ст. 251 УК РФ), загрязнение морской среды (ст. 252 УК РФ), нарушение законодательства о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне (ст. 253 УК РФ), порчу земли (ст. 254 УК РФ), нарушение правил охраны и использования недр (ст. 254 УК РФ), незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ), незаконную охоту (ст. 258 УК РФ), уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ (ст. 259 УК РФ), незаконную рубку лесных насаждений (ст. 260 УК РФ), уничтожение или повреждение лесных насаждений (ст. 261 УК РФ), нарушение режима особо охраняемых природных территорий (ст. 262 УК РФ).

Необходимо отметить, что не все составы преступлений, направленных против окружающей среды, содержится в главе 26 УК РФ. Исключением является, например, экоцид (ст. 358 УК РФ), отнесенный к преступлениям против мира и безопасности человечества (глава 34 УК РФ).

Под экоцидом понимается массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Состав экоцида является материальным - преступление считается оконченным с момента наступления последствий в виде массового уничтожения растительного или животного мира, отравления атмосферы или водных ресурсов, создания обстановки, способной вызвать экологическую катастрофу. Уголовная ответственность за экоцид наступает при условии, что наступившие последствия находятся в причинной связи с действиями виновного лица. Одним из особенностей состава экоцида является специальный субъект, к которым могут быть отнесены командующие Вооруженных Сил, должностные лица, занимающие высокие государственные посты в Российской Федерации.

Экоцид признан Организацией Объединенных наций международным преступлением. В 1947 г. Генеральная Ассамблея в специальной резолюции поручила Комиссии международного права ООН составить проект Кодекса о преступлениях против мира и безопасности человечества. В 1991 г. на своей 43-й сессии Комиссия международного права в предварительном порядке приняла в первом чтении проект этого Кодекса, в котором в качестве преступления, представляющего большую общественную опасность, наряду с геноцидом и военными преступлениями, назван экоцид.

За более чем десятилетний срок действия УК РФ нет ни одного приговора по ст. 358, хотя отдельные случаи массового отрицательного воздействия на окружающую среду очевидны. Отчасти это связано с осторожностью или даже боязнью применения данной нормы ввиду ее высокой общественной опасности и строгости санкций, другая причина состоит в неразрешенности правоприменительных проблем отграничения экоцида от экологических преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ.

5. Помимо уголовной и административной ответственности за экологические правонарушения, комментируемая статья устанавливает еще два вида ответственности - имущественную и дисциплинарную.

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения наступает при неисполнении трудовых, служебных обязанностей. Применение дисциплинарной ответственности регламентируется ТК РФ и соответствующими специальными нормативными актами локального характера - уставами, правилами внутреннего распорядка, коллективным договором и т.п.

Несмотря на то, что дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, на практике привлечение к ней работников, совершивших дисциплинарный проступок, выразившийся в нарушении требований экологического законодательства, связано, как правило, с привлечением юридического лица - работодателя к административной или гражданско-правовой ответственности. При этом между двумя правонарушениями (дисциплинарным и административным проступками или деликтом и дисциплинарным правонарушением) можно проследить как прямую, так и обратную взаимосвязь: действия работника, нарушившего выполнение своей трудовой функции, причинили вред окружающей среде, нарушили экологические требования, за что юридическое лицо привлекается к административной или гражданско-правовой ответственности (выплачивает штраф, возмещает вред), и, в свою очередь, накладывает дисциплинарное взыскание на виновного работника. На наш взгляд, данное положение свидетельствует о нарушении принципа недопустимости двойной ответственности за один совершенный проступок, хотя в части привлечения к так называемой налоговой ответственности, основанием применения которой являются положения НК РФ и административной ответственности в части налоговых правонарушений, правило "двойной ответственности" также действует.

Фактическим основанием дисциплинарной экологической ответственности является дисциплинарный проступок, который предоставляет собой противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, связанных с выполнением экологических требований. Необходимо обратить внимание, что дисциплинарный проступок должен находиться в непосредственной связи с трудовой функцией работника, т.е. выражаться в неисполнении им своих должностных обязанностей. В ст. 192 ТК РФ предусмотрены три разновидности дисциплинарных взыскания: замечание, выговор, увольнение. Этот перечень не является исчерпывающим: в Федеральных законах, уставах и положениях о дисциплине может предусматриваться применение иных взысканий к работникам. До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение, но его непредоставление не является препятствием для применения взыскания в отношении работника.

Особенностью дисциплинарных взысканий являются сроки их применения - не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Руководитель организации может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по заявлению представительного органа организации по правилам, предусмотренным ст. 195 ТК РФ.

6. Имущественная ответственность за экологические правонарушения, о которой говорится в комментируемой статье, является не совсем юридически корректной правовой категорией, поскольку, с одной стороны, такого самостоятельного вида ответственности не существует, а с другой стороны, комментируемая статья не расшифровывает указанное понятие. Если речь идет о возмещении вреда окружающей среде, то необходимо говорить о гражданско-правовой ответственности. Понятие "имущественная ответственность" может пониматься и как материальная ответственность, применяемая в трудовом праве, но в таком случае выделение ее отдельную категорию также нецелесообразно, поскольку комментируемая статья в качестве вида ответственности, применяемой за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, предусматривает дисциплинарную ответственность, к которой нередко относят и материальную ответственность.

Как показывается судебная практика и научные источники, сфера применения не указанной в положениях комментируемой статьи гражданско-правовой ответственности распространяется и на природоохранные отношения. Гражданско-правовая ответственность является одним из видов юридической ответственности и потому обладает всеми свойственными ей признаками: возможностью применения государственно-принудительного воздействия, а также санкций, являющихся мерами юридической ответственности.

Содержанием гражданско-правовой ответственности является применение к правонарушителю санкций, которые вызывают отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения на правонарушителя новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей.[\*(92)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9992) В общем виде гражданско-правовую ответственность можно определить как претерпевание субъектом неблагоприятных имущественных последствий в связи с допущенным неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, нарушением прав и законных интересов другого лица.

В теории гражданского права в зависимости от основания возникновения гражданско-правовая ответственность подразделяется на договорную (по договору) и внедоговорную или деликтную (по закону). Внедоговорная ответственность возникает при причинении личности или имуществу потерпевшего вреда, не связанного с исполнением или ненадлежащим исполнением нарушителем обязанностей, лежащих не нем в силу договора с потерпевшей стороной, а также в тех случаях, когда исполнением договорных обязанностей причинен вред жизни или здоровью гражданина.

Представляется, что в сфере экологического права применяется деликтная ответственность, представляющее собой обязательство, возникшее из причинения вреда окружающей среде.

Основанием гражданско-правовой ответственности, как правило, является наличие в действии (бездействии) состава гражданского правонарушения. В некоторых случаях ответственность может наступать и при отсутствии правонарушения со стороны лица, на которое она возлагается, в частности, за действия третьих лиц; поэтому в качестве оснований гражданско-правовой ответственности следует рассматривать не только правонарушения, но и иные обстоятельства, прямо предусмотренные законом или договором.

В юридической литературе нередко высказывалось мнение о наличии самостоятельной эколого-правовой ответственности, которая включает в себя имущественную, уголовно-правовую, административную и дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения. На наш взгляд, говорить о подобном понимании "эколого-правовой ответственности" можно лишь с точки зрения науки экологического права, как о комплексном институте, включающем в себя положения о различных видах юридической ответственности за экологические правонарушения.

Статья 76. Разрешение споров в области охраны окружающей среды

1. Споры в области охраны окружающей среды разрешаются как в процессе национального, так и международного судопроизводства.

Международные экологические споры с участием Российской Федерации могут быть предметом разбирательства в следующих международных судебных учреждениях: Международный суд ООН; Международный трибунал по морскому праву; Экономический суд СНГ; Европейский суд по правам человека; Арбитражные (третейские) суды.

Необходимо отметить, что своеобразной чертой международных договоров, связанных с охраной и использованием компонентов окружающей среды, является закрепление в большинстве таких соглашений арбитражного порядка разрешения споров. Как правило, такие арбитражи создаются на один раз для разрешения конкретного дела по правилам, предусмотренным в международном договоре (так называемые суды ad hoc). В других международных судах рассматриваются дела ограниченных категорий. Так, Международный трибунал по морскому праву рассматривает только споры и заявления, передаваемые ему в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., либо споры, вытекающие из другого соглашения, если участники такого договора согласны передать спор на рассмотрение в Трибунал.

В Европейский суд по правам человека за разрешением спора в области охраны окружающей среды может обратиться физическое лицо или общественная организация в защиту прав и свобод человека, ответчиком по делу может быть только государство, являющееся участником международной межправительственной организации Совет Европы. Еще одним условием обращения в Европейский суд является прохождение всех национальных судебных инстанций. По защите прав граждан России на благоприятную окружающую среду имеются "положительные" прецеденты - решения Европейского суда по правам человека. Например, решение от 9 июня 2005 г. по делу Фадеева против России, в соответствии с которым заявительнице - Фадеевой Н.М. была присуждена значительная сумма компенсации морального вреда. Суть дела заключалась в том, что заявительница проживает на территории санитарно-защитной зоны сталелитейного завода Северсталь, расположенного в г. Череповец - крупном металлургическом центре, при этом загрязнение воздуха сероводородом, аммиаком и другими вредными веществами в районе проживания в несколько раз превышает ПДК, и оценивается как "высокое" или "очень высокое". Европейский Суд по правам человека, проанализировав все обстоятельства дела, признал, что доказательства указывают на то, что причиной ухудшения здоровья заявительницы стали вредные выбросы в атмосферу. Суд также признал, что за 95% вредных выбросов ответственно именно ОАО "Северсталь". Затем Суд указал на недостаточность принятых государством мер: поставленные цели по сокращению выбросов так и не были достигнуты, исследования и санкции не возымели никакого эффекта, а какая-либо осмысленная экологическая политика отсутствовала.

Данное дело является первым российским экологическим делом в Европейском суде по правам человека. Необходимо отметить, что данным судом было принято лишь несколько решений по защите экологических прав. Это связано с тем, что Европейская Конвенция по защите прав и основных свобод человека не содержит положений, прямо защищающих право человека на благоприятную окружающую среду. Те несколько решений по делам, которые можно рассматривать как экологические, были приняты на основании статьи 8 Конвенции, в которой гарантируется право человека на уважение его частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции. Не является исключением решение по делу Фадеева против России, описанное выше, которое также было основано на данной статье. Суд признал, что Российская Федерация как государство, ратифицировавшая Конвенцию не смогла предпринять действенных мер по защите права заявительницы, проживающей в санитарно-защитной зоне экологически вредного предприятия ЗАО "Северсталь", на уважение частной жизни и жилища, и переселить ее из этой зоны. В качестве исполнения решения Российская Федерация будет обязана не только выплатить заявительнице денежную компенсацию, но и предпринять действенные меры к ее переселению из санитарно-защитной зоны.

2. Экологические споры в Российской Федерации разрешаются в порядке уголовного, административного, гражданского, конституционного судопроизводства. В порядке конституционного судопроизводства проверяется соответствие положениям основного закона нормативно-правовых актов различного уровня, в том числе, и положений экологического законодательства.

Например, постановлением Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. N 8-П, положение подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", которым Правительство РФ предоставило органам исполнительной власти субъектов РФ право освобождать от платы за загрязнение окружающей среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ, не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1) по следующим основаниям:

- согласно Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1), следовательно, правовой основой государственной политики в этой сфере является ценность сохранения природы и окружающей среды, утвержденная на конституционном уровне;

- в соответствии со ст. 3 комментируемого закона устанавливается платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде, что предполагает взимание так называемых экологических платежей, устанавливаемых в зависимости от вида, объема и интенсивности вредного воздействия на окружающую среду;

- положения комментируемого закона (ст. 14) допускают в качестве метода экономического регулирования в области охраны окружающей среды предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

- статьи 5, 16 комментируемого закона относит порядок определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия к полномочиям Правительства Российской Федерации;

- в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, приведенной в Определении от 5 июня 2005 г. N 289-О, прямое указание федерального закона на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, обязывает именно этот орган или уровень власти реализовать предоставленные полномочия. По смыслу приведенной правовой позиции, Правительство РФ не вправе самостоятельно, на основе собственного решения передавать реализацию этих полномочий или их части другим органам публичной власти, в том числе, органам государственной власти субъектов РФ.

Компетенция Конституционного Суда РФ, его структура и порядок проведения заседаний подробно регламентированы Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном суде Российской Федерации". Согласно ст. 22 указанного законодательного акта, Конституционный Суд РФ в заседаниях палат разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров РФ и разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

3. В рамках гражданского судопроизводства в сфере охраны окружающей среды споры разрешаются мировыми судьями, судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В соответствии со ст. 22 ГПК РФ судам общей юрисдикции подведомственны исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, трудовых, земельных и экологических правоотношений, кроме того, в порядке приказного производства могут разрешаться дела о взыскании платы за загрязнение окружающей среды.

Мировые судьи вправе рассматривать дела по экологическим спорам, связанные с выдачей судебного приказа и по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на день подачи заявления.

В арбитражных судах рассматриваются экологические споры между организациями и индивидуальными предпринимателями без образования юридического лица, в порядке, определенном АПК РФ. В соответствии со ст. 27 АПК РФ, арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, в порядке арбитражного гражданского судопроизводства разрешаются споры по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в результате деятельности хозяйствующих субъектов. Помимо гражданских дел, судам общей юрисдикции и арбитражным судам подведомственны споры, возникающие из публичных правоотношений, в том числе, связанные с оспариванием нормативно-правовых актов экологического содержания.

К экологическим делам, возникающим из публичных правоотношений, разрешаемых в судах общей юрисдикции, могут относиться дела по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов и дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (ст. 245 ГПК РФ).

Согласно ст. 29 АПК РФ, арбитражные суды рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений, связанные с оспариванием нормативно-правовых актов экологического законодательства, затрагивающих права и законные интересы заявителей в сфере экономической и предпринимательской деятельности, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя, дела о взыскании "экологических" платежей.

В особую группу дел, возникающих из публичных правоотношений, можно объединить дела, связанные с привлечением к административной ответственности или оспариванием ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления о привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения. Разрешение судами данной категории дел можно условно назвать "административным судопроизводством".

В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, судьи судов общей юрисдикции рассматривают дела о привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 8.28 - незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан, совершенных с применением механизмов, автотранспортных средств, самоходный машин и других видов техники и ч. 3, 4 ст. 8.40 - осуществление работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей среды, активного воздействия на гидрометеорологические и другие геофизические процессы с грубым нарушением условий выданного разрешения (лицензии).

По общему правилу, иные дела о привлечении к ответственности за административные экологические проступки рассматривают должностные лица различных государственных органов. В частности, дела о выпуске в эксплуатацию, эксплуатации механического транспортного средства с превышением нормативного содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22, 8.23 КоАП) рассматриваются органами внутренних дел РФ; дела о несоблюдении санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами (ст. 8.2. КоАП) - органами государственной санитарно-эпидемиологической службы и т.д. При этом лица, признанные виновными в совершении административного экологического правонарушения, вправе обжаловать в суд ненормативный правовой акт (решение, постановление) о привлечении к административной ответственности.

В некоторых случаях, орган или должностное лицо, к которому поступило дело об экологическом административном правонарушении, в силу его повышенной общественной опасности, вправе передать дело на рассмотрение судье. Круг административных проступков, рассмотрение которых может быть передано суду, ограничен ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ. В частности, к таким экологическим правонарушениям относится несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохомикатами (ст. 8.3 КоАП), невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохранных зон и прибрежных полос, в состояние, пригодное для использования (ч. 2 ст. 8.13 КоАП), а также правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 8.6, ч. 2. ст. 8.12, ч. 1 ст. 8.14, ст. 8.17-8.20, ч. 1, 3 ст. 8.21, ч. 2, 3 ст. 8.26, ч. 2, 3 ст. 8.31, ст. 8.34, 8.35 и т.д. КоАП РФ.

Порядок уголовного судопроизводства на территории РФ установлен Уголовным процессуальным кодексом РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ. Судебному разбирательству по привлечению к уголовной ответственности за экологическое преступление предшествует процедура дознания и предварительного следствия. Судопроизводство по уголовным делам осуществляется в судах общей юрисдикции в соответствии с частями 3, 4 УПК РФ на основе принципов законности, осуществления правосудия только судом, неприкосновенности личности, презумпции невиновности, состязательности сторон и иных основополагающих принципов уголовного судопроизводства.

Статья 77. Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде

1. Обязательное наличие вреда в составе гражданского экологического правонарушения или при привлечении к гражданско-правовой ответственности за правомерное поведение сомнений не вызывает, так как речь идет о деликтных обязательствах. Однако его понятие, сущность и виды в обязательствах по возмещению экологического вреда нуждаются в дополнительном осмыслении. В экологическом праве имущественный вред, причиненный нарушением норм экологического права, именуется экологическим вредом.[\*(93)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9993) Это материальный вред, причиняемый государству, юридическим и физическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых экологических и иных связанных с ними требований.[\*(94)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9994)

Такой имущественный вред выражается в утрате жизни или повреждении здоровья человека, утрате или повреждении природных объектов, деградации окружающей среды, утрате или повреждении имущества.

Таким образом, экологический вред и вред, причиненный окружающей среде, близкие по смыслу, но не равнозначные термины. Родовым понятием, в данном случае, является экологический вред, включающий в себя как вред, причиненный окружающей среде, так и вред жизни, здоровью граждан, имуществу организаций и физических лиц.

Вред окружающей среде, согласно ст. 1 комментируемого закона определяется как негативное изменение окружающей среды в результате её загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. По конструкции настоящей статьи, потерпевшей стороной выступает окружающая среда, являющаяся не субъектом, а объектом права. Говоря о возмещении вреда природной среде, следует иметь в виду, что стороной любого обязательства, в том числе возникающего из причинения вреда, является субъект права, а не его объект. В гражданском законодательстве существуют смежные категории: "вред", "ущерб", "убытки". Все данные термины могут быть применимы при ухудшении качества окружающей среды в результате антропогенного воздействия. Например, комментируемая статья говорит о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а статья 42 Конституции РФ - о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, жизни и здоровью человека экологическим правонарушениям. Для разграничения указанных понятий применительно к окружающей среде обратимся к положениям гражданского законодательства.

Понятие "убытки" в соответствии со ст. 15 ГК РФ включают в себя реальный ущерб - расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело, должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества и упущенную выгоду - неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было бы нарушено. Вред является общим условием привлечения к гражданско-правовой ответственности, и в цивилистике он понимается более широко по сравнению с ущербом и убытками, так как в данное понятие может быть включен и моральный вред.

Вред, причиненный окружающей среде, возмещается по правилам гражданского законодательства с особенностями, предусмотренными комментируемым законом и иными нормативно-правовыми актами по охране окружающей среды. В науке гражданского права существует понятие "генеральный деликт", обозначающий совокупность общих условий для привлечения и гражданско-правовой ответственности, и такие условия содержатся в ст. 1064 ГК РФ. Во-первых, закрепляется принцип возмещения вреда в полном объеме лицом, причинившим вред, который нашел подтверждение и в положениях комментируемой статьи. Исключением из данного правила являются положения о субсидиарной ответственности собственника имущества по обязательствам государственных и муниципальных учреждений (ст. 120 ГК РФ), казенных предприятий (ст. 115 ГК РФ), особенности гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный при эксплуатации объектов атомной энергетики (ст. 56-58 Закона об атомной энергии), а также выплаты страховщика при возмещение вреда в случае страхования гражданско-правовой ответственности. Во-вторых, условием привлечения к гражданско-правовой ответственности является вина причинителя вреда, при этом ч. 2 ст. 1064 ГК РФ сразу оговаривает, что законом может быть предусмотрено его возмещение и при отсутствии вины лица, причинившего вред. В-третьих, правомерные действия освобождают субъектов от гражданско-правовой ответственности, за исключением случаев, установленных законом, например, вышеупомянутый Закон об использовании атомной энергии предусматривает возмещение вреда при возникновении аварий, не являвшихся следствием нарушения законодательных предписаний (ст. 54 закона).

В ст. 1064 ГК РФ содержится возможность освобождения от гражданско-правовой ответственности, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества. Это неприменимо в случае отрицательного воздействия на окружающую среду, поскольку "потерпевшей стороной" по смыслу данной статьи является окружающая среда, от имени которой выступают государственные и муниципальные органы или иные собственники природных ресурсов, которые не вправе принимать решения о недопустимом вредном воздействии на окружающую среду, так как в ст. 9 Конституции провозглашается, что земля и другие природные ресурсы охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Говоря о причинении вреда окружающей среде, необходимо отметить, что не всякое воздействие на нее является основанием для возмещения вреда. Негативное воздействие, осуществляющееся с соблюдением установленных экологических требований (допустимый вред) не влечет за собой ответственность, т.к. в противном случае необходимо было бы запретить все виды промышленного производства. Другое дело, что такое воздействие должно быть строго регламентировано, в том числе, и с помощью правового регулирования. В соответствии с положениями комментируемого закона устанавливается нормирование качества окружающей среды и нормирование вредного воздействия на окружающую среду, при этом данное воздействие правомерно при получении разрешений специально уполномоченных государственных органов. Законом установлены и другие экологические требования к хозяйственной деятельности, при соблюдении которых воздействие на окружающую среду остается на допустимом уровне, исключающим ответственность за причиненный вред. В случае сверхнормативного загрязнения окружающей среды можно говорить о причинении вреда, подлежащего возмещению.

2. Часть вторая комментируемой статьи закрепляет обязанность возмещения вреда при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы заказчиком или субъектом, осуществляющим такую деятельность. Данная формулировка по нашему мнению является не совсем корректной: с 1 января 2007 г. в отношении объектов капитального строительства, в том числе экологически опасных объектов, проводится государственная экспертиза в соответствии с градостроительным законодательством.

Предусмотренная ч. 6 ст. 49 ГрадК РФ единая государственная экспертиза градостроительной документации прямо вытекает из задачи перехода в сфере проектирования и строительства на требования безопасности из серии технических регламентов. Это привело к внесению изменений в Законы о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об экологической экспертизе, о промышленной безопасности опасных производственных объектов и многие другие. В результате около десяти специальных экспертиз различных аспектов безопасности жизнедеятельности человека теперь заменены одной, градостроительной экспертизой. Остальные экспертизы либо прекратили свое существование, либо сфера их действия уменьшилась.

Определенной новеллой действующего законодательства и безусловным шагом вперед на пути повышения эффективности гражданско-правовой ответственности, явилось закрепление в ст.ст. 59, 60 ГрадК РФ субсидиарной ответственности Российской Федерации и ее субъектов при возмещении вреда в случае наличия положительного заключения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, результатов инженерных изысканий, проектной документации, либо положительного заключения органа государственного строительного надзора при несоответствии построенного здания требованиям технических регламентов.

Данные обстоятельства обуславливают необходимость внесения изменений в комментируемую статью. Тем не менее, из смысла ее положений следует, что субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность, обязаны возмещать вред окружающей среде.

В Российской Федерации применяется принцип презумпции экологической опасности (ст. 3 комментируемого закона), который заключается в том, что любая хозяйственная деятельность, и, следовательно, любой объект такой деятельности считается экологически опасным. В теории и на практике всегда возникал вопрос о границе, отделяющей повышенную опасность от обычной. Для нас представляет интерес разграничения повышенной (особой) и обычной экологической опасности. Практическая значимость разграничения указанных понятий заключается в том, что при причинении вреда особо опасным объектом, вред возмещается вне зависимости от вины его причинителя (ст. 1079 ГК РФ). На протяжении длительного времени неоднократно возникали дискуссии по поводу деликтного обязательства, в котором субъекты гражданских правоотношений несут ответственность без вины за вред, причиненный источником повышенной опасности.

До сих пор это понятие толкуется неоднозначно. Большинство правоведов считают, что под источником повышенной опасности необходимо понимать определенного рода деятельность. Сторонники другой позиции полагают, что таким источником являются предметы материального мира, опасные свойства которых не поддаются полному контролю человека. Необходимо отметить, что последние не рассматривают эти субъекты вне связи со сферой деятельности человека. Согласно третьей точке зрения источник повышенной опасности можно определять через понятие деятельности и объекта при условии, что в обоих случаях они неразрывно связаны друг с другом.[\*(95)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9995)

До сих пор отсутствует легитимная характеристика источника повышенной опасности, что, естественно, оказывает негативное влияние на правоприменительную деятельность и в сфере возмещения вреда окружающей среде. В ст. 1079 ГК РФ содержится открытый перечень видов деятельности, связанной с повышенной опасностью для окружающих, к которой относятся и экологически опасные виды деятельности, например, использование атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и др.

Под экологически опасной деятельностью, представляющей повышенную опасность для окружающих, можно понимать как целенаправленное (активное) использование предметов повышенной опасности, так и обычное (пассивное) их хранение, когда вредоносные, опасные свойства предметов могут проявляться произвольно. Признаками такой деятельности могут являться: во-первых, ее правомерность, т.е. не запрещение ее законом и, как правило, ее лицензионно - разрешительный характер (деятельность в области атомной энергетики, по эксплуатации различных видов опасных производственных объектов и т.д.). Законодатель признает неправомерным причинение вреда в результате этой деятельности и ограничивает доступ субъектов к этой сфере, установив уголовную и административную ответственность.

Во-вторых, это деятельность не любая, а определенного рода, установленная законом и подтвержденная устойчивой судебной практикой. Учитывая, что законодатель не дал исчерпывающего перечня видов деятельности, поскольку с развитием научно - технического прогресса этого сделать практически невозможно, этот признак имеет факультативный характер. И последний, третий признак - наличие обязательного страхования ответственности при осуществлении такой деятельности. Тем самым государство признает необходимость того или иного рода деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих, и в императивном порядке принимает превентивные меры относительно возможных негативных последствий. Этот признак также носит факультативный характер. Однако тенденция принимаемых законов ведет к тому, что этот признак может стать необходимым.

К признакам экологически опасных объектов, являющихся источниками повышенной опасности для окружающих, можно отнести:

а) Вредоносность для человека и окружающей среды как качественная характеристика потенциально опасных объектов. Структуру данного признака можно представить в виде следующих составляющих.

- вредоносность внутри предприятия - экологически особо опасного объекта, которая выражается в наличии угрозы причинения вреда работникам предприятия. Следовательно, существует необходимость в принятии нормативно-правовых актов, в том числе, нормативно-технического характера, регламентирующих применение средств индивидуальной защиты, правила работы с механизмами, приборами и оборудованием, нормирование негативного воздействия на территории рабочей и промышленной зоны, а также законов и иных нормативных актов (включая документы локального характера), устанавливающих повышенные требования по охране труда и мер социальной защиты работников.

- высокий риск негативного воздействия за пределами экологически особо опасного объекта, когда необходимо установление правовых предписаний, направленных на соблюдение эксплуатирующими организациями гигиенических и экологических нормативов воздействия на окружающую среду, платности такого воздействия. Такие нормативно-правовые акты содержат обязанности по ограничению хозяйственной деятельности в пределах санитарно-защитной зоны (СЗЗ), установлению вокруг некоторых разновидностей особо опасных объектов зоны защитных мероприятий (ЗЗМ) и обязанности эксплуатирующей организации по финансированию и организации социальных и иных мер по защите населения, проживающего в пределах ЗЗМ.

б) Невозможность осуществления полного контроля над экологически особо опасными объектами при определенных количественных параметрах. Объекты материального мира, которые по своим свойствам несут вредоносную энергию, а ее количественные параметры находятся на уровне, подконтрольном человеку, не могут являться элементом источника повышенной опасности, поскольку в данном случае пришлось бы признать в качестве таковых практически все потенциально опасные объекты.

За последние несколько лет принят ряд правовых актов, начинающих заполнять данный правовой вакуум, в том числе Закон о промышленной безопасности, неотъемлемой частью которого является приложение N 1 с перечислением категорий опасных объектов, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества, в том числе газы, окисляющие вещества, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества, представляющие опасность для окружающей среды; установлен критерий их вредоносности. Исходя из смысла данного закона, к источникам повышенной опасности относятся не все опасные объекты, а только те, которые перечислены в приложении к Закону о промышленной безопасности.

Еще одним законом, содержащим положения о повышенной опасности, является Закон об атомной энергии. В ст. 54 указанного нормативно-правового акта предусмотрено, что ответственность эксплуатирующей организации за вред, причиненный радиационным воздействием, наступает независимо от наличия ее вины. То есть ядерно-опасные и радиационно-опасные объекты являются источниками повышенной опасности. Подобное положение содержит и Закон о безопасности гидротехнических сооружений.

На наш взгляд, этими федеральными законами необходимо руководствоваться в правоприменительной деятельности судов. В противном случае можно со всей серьезностью обсуждать вопрос, является ли источником повышенной экологической опасности канистра с бензином, бытовой газовый баллон, пакетик с ядохимикатом, находящийся в свободной реализации, и т.п. Они не могут являться таковыми, поскольку достаточно подконтрольны человеку и не могут причинить значимый вред окружающей среде.

Для подтверждения приведенных выше положений материалами сложившейся в настоящее время судебной практики, приведем примеры применения судами статьи 1079 ГК РФ при возмещении вреда окружающей среды в результате экологически опасной деятельности.

Так, Федеральным арбитражным судом Уральского округа было вынесено постановление N Ф09-2779/02ГК от 13 ноября 2002 г. о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде в результате утечки из магистрального нефтепровода со ссылкой на ст.ст. 1064 и 1079 ГК РФ, а также на ст.ст. 77, 78 комментируемого закона.

Подобное постановление было принято и ФАС Уральского округа в 2004 г. (N Ф09-1287/04ГК от 11 мая 2004 г.) об оставлении без изменения принятого апелляционной инстанцией решения о взыскании ущерба, причиненного лесному фонду в результате пожаров, произошедших в Октябрьском лесхозе в результате аварий на магистральном нефтепроводе "Уренгой-Новопсков" ОАО "Пермтрансгаз". Как следует из материалов дела, истец - Октябрьский лесхоз обратился в Арбитражный суд с иском о взыскании ущерба, причиненного лесному фонду источником повышенной опасности. Выводы суда об удовлетворении исковых требований основаны на ст. 1079 ГК РФ, ст. 11 Лесного кодекса, положениях комментируемого закона и Закона о промышленной безопасности.

В случае если вред причинен другими разновидностями экологически опасных объектов, не относящихся к категории источников повышенной опасности, основаниями для его возмещения являются положения статьи 1064 ГК РФ "Общие основания ответственности за причинение вреда" и нормы природоохранного законодательства.

3. В п. 3 комментируемой статьи говорится о возмещении вреда, причиненного субъектом хозяйственной и иной деятельности, в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, либо исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Гражданское законодательство содержит положения о возможности возмещения вреда в натуре (реальное возмещение вреда) или в денежном выражении в порядке возмещения причиненных убытков. Возможность применения данных правил к возмещению вреда окружающей среде, причиненного в результате хозяйственной деятельности, подтверждается положениями утвержденных Госкомэкологией РФ еще в 1999 г. Методических указаниях (см. Приказ Госкомэкологии РФ "Об утверждении Методических указаний по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологического правонарушения" от 6 сентября 1999 г.). Указанный ведомственный правовой акт предусматривает (п. 6.1.) две возможные формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: в натуральной форме путем проведения мероприятий по восстановлению природной среды и в стоимостной (денежной) форме. Недостаток данных Методических указаний состоит в том, что они представляют собой ведомственный нормативный акт и обязательны для применения органами государственной власти, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды.

На практике существует три способа возмещения вреда в денежной форме, причиненного природным объектам. Он может быть компенсирован по установленным таксам, определен на основе методик исчисления размера экологического вреда, либо возмещен по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды. В каждом конкретном случае решение вопроса о выборе формы возмещения вреда принимает суд.

В соответствии с положениями комментируемого закона, возмещение вреда, причиненного окружающей среде, может производиться добровольно в досудебном порядке, для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей среде. Исходя из анализа практической деятельности судов, это может привести к отказу в удовлетворении исковых требований о возмещении ущерба, в случае, если ответчиком принимаются меры по восстановлению природной среды. Приведем следующий пример.

Прокурор Республики Башкортостан в интересах Госкомитета Республики Башкортостан по охране окружающей природной среды обратился в Арбитражный суд Республики Башкортостан с иском к ОАО "Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы им. Д.А. Черняева" о взыскании 5474 руб. в возмещение вреда, причиненного в результате утечки из магистрального нефтепровода нефти и загрязнения земельного участка. Решением суда иск удовлетворен на основании ст. 77 комментируемого закона и ст.ст. 1064, 1079 ГК РФ. Постановлением апелляционной инстанции решение отменено, в иске отказано со ссылкой на то, что ответчиком фактически проводятся работы по устранению причиненного вреда и восстановлению окружающей среды, в связи с чем оснований для взыскания суммы ущерба не имеется. Прокурор в кассационной жалобе с постановлением не согласен, просит его отменить и оставить в силе решение.

Кассационная инстанция не нашла оснований для удовлетворения жалобы. По ее мнению, суд апелляционной инстанции правильно указал, что в соответствии со ст.ст. 77, 78 комментируемого закона возмещение вреда, причиненного окружающей среде, производится добровольно либо по решению суда, и взыскиваемые суммы возмещаются потерпевшей стороне для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей среде, причиненный вред может быть возмещен посредством возложения обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Судом апелляционной инстанции правильно установлены обстоятельства дела, из которых следует, что ответчиком по согласованию с органами охраны природы проводятся работы по устранению последствий утечки нефти и восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, в том числе принимаются меры к проведению биологической рекультивации земель. Постановлением кассационной инстанции Арбитражного суда Республики Башкортостан кассационная жалоба Прокурора РБ оставлена без удовлетворения (Постановление ФАС арбитражного суда Уральского округа от 13 ноября 2002 г. N Ф09-2779/02ГК).

Говоря о возмещении вреда окружающей среде, нельзя забывать юридическую особенность его компенсации: стороной любого обязательства, в том числе, возникающего из причинения вреда, является субъект права, а не его объект. Соответственно вред природной среде возмещается обладателю права собственности на природные ресурсы. В случае если природный объект находится в государственной собственности, то при уничтожении или повреждении объектов потерпевшим будет государство (если в муниципальной собственности - то муниципальное образование). Назначенная судом сумма возмещения вреда в соответствии с бюджетным законодательством поступит в соответствующие бюджеты и затем будет перераспределена на различные мероприятия, в том числе, связанные с восстановлением поврежденных природных объектов. В случае если природный объект, которому причинен ущерб, является частной собственностью, то собственник данного объекта вправе требовать возмещения вреда в судебном порядке.

Между совершенным правонарушением и моментом восстановления может образоваться существенный перерыв во времени, в течение которого загрязнение или иные последствия правонарушения будут усугублять экологическую обстановку. В некоторых случаях временной фактор может сыграть и положительную роль, т.к. некоторые природные объекты обладают свойством самовосстановления. Таким образом, взысканная компенсация превращается в чистый доход, а государство становится заинтересованным лицом в поддержании условий для соблюдения экологического законодательства.

Если вред причинен природному объекту, находящемуся в государственной собственности, для расчета причиненного ущерба применяются, как правило, Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений. В соответствии с их положениями, денежная компенсация за причинение экологического вреда повреждением или уничтожением природных объектов рассчитывается исходя из понесенных убытков (фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды), а также упущенной выгоды, под которыми понимаются неполученные доходы, которые потерпевший мог получить при обычных условиях природопользования, если бы его право не было нарушено. Например, п. 4.5. Методических указаний определяет порядок расчета размера взыскания за вред, причиненный загрязнением атмосферного воздуха - сумма ущерба определяется исходя из массы загрязняющих веществ, рассеивающихся в атмосфере.

В отношении природных объектов, которые не имеют заранее зафиксированной цены, применяется таксовый способ определения ущерба. При этом в виде стандарта определяется сумма, которую причинитель вреда обязан выплатить за каждую единицу незаконно уничтоженного природного объекта. Он распространяется на случаи причинения ущерба в случае аварии на экологически особо опасном объекте лесному фонду, объектам животного мира, водным биологическим ресурсам. Такса представляет собой своеобразный способ исчисления вреда, причиненного природной среде, возмещаемого в рамках гражданско-правовой ответственности, ее можно соотнести с так называемым "стандартом убытков", т.е. модельным объемом возмещения.

Особенностью таксового способа является то, что он нацелен не только на возмещение причиненного ущерба, но и на наказание правонарушителей. Поэтому суммы компенсации устанавливаются в размере выше стоимости уничтоженных природных объектов. В соответствии с таксами для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушение лесного законодательства РФ, сумма возмещения определяется в кратном размере затрат, связанных с восстановлением некоторых видов лесов, либо стоимости незаконно срубленной древесины (см. Постановление Правительства РФ от 21 мая 2001 г. N 388 "Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства РФ"). Для водных биологических ресурсов установлены фиксированные суммы в рублях за каждый уничтоженный экземпляр.

В остальных случаях повреждения природных объектов применяются методики исчисления размера ущерба, обычно основанные на установленных ставках платы за используемые природные объекты и калькуляции расходов за проведение работ по восстановлению нарушенных природных условий. Так, основу исчисления взыскания за вред, причиненный загрязнением окружающей среды, составляют нормативы платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов (см. Временные рекомендации по расчету выбросов вредных веществ в атмосферу в результате сгорания на полигонах ТБО и размера предъявляемого иска за загрязнение атмосферного воздуха, утв. Приказом Минприроды РФ от 2 ноября 1993 г.). Сумма взыскания определятся путем увеличения в пять раз стоимости одной единицы выброса, сброса или измерения отходов и их умножения на фактическую массу выбросов или размещенных отходов. Однако применение такс и методик для расчета размера причиненного вреда не всегда обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, в особенности при причинении крупномасштабного вреда. Стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния природной среды может значительно превышать размер взыскания, начисленный по таксам и методикам.

Статья 78. Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

1. Комментируемой статьей предусматривается судебный и внесудебный порядок компенсации экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Внесудебный порядок возмещения реализуется рядом способов, включая добровольное возмещение, в том числе, путем выплаты страховых сумм при страховании риска причинения экологического вреда.

Вопрос о порядке и обязательности экологического страхования является дискуссионным в юридической науке и практике. В ст. 18 комментируемого закона установлено, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. При этом говорится, что в России может устанавливаться обязательное экологическое страхование.

Одним из видов экологического страхования является страхование гражданско-правовой ответственности юридических лиц, эксплуатирующих источники повышенной экологической опасности.

Так, Законом о промышленной безопасности (ст. 15) предусмотрено, что объекты, подпадающие под действие этого закона, обязаны застраховать свою ответственность в размере от 100 тысяч до 7 млн. руб. При возникновении последствий аварии на таких объектах, не находящихся в государственной собственности, возмещение производится страховщиком в пределах страховой суммы, а за ее пределами - за счет собственных средств юридического лица, эксплуатирующего такой объект по общим правилам ГК РФ.

Другим примером экологического страхования является установление законодательством об атомной энергетике страхования гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, которое является частью финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности при причинение вреда в ходе эксплуатации радиационно-опасных производств (ст. 56 Закона об атомной энергии).

К третьей разновидности источников повышенной опасности, в отношении которых нормативно-правовым актами устанавливается страхование ответственности эксплуатирующих организаций, относятся гидротехнические сооружения. В соответствии со ст. 15 Закона о безопасности гидротехнических сооружений, риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. При этом в данной статье ничего не говорится о возмещении вреда окружающей среде при причинении вреда вследствие эксплуатации гидротехнического сооружения, что является правовым пробелом и нуждается в восполнении.

Вопрос об отнесении страхования ответственности при эксплуатации экологически опасных объектов, к видам обязательного страхования является в настоящее время дискуссионным. Рассмотрим данную проблему на примере опасных производственных объектов. Причиной возникновения дискуссии об обязательности или добровольности страхования ответственности эксплуатирующих такие объекты организаций кроется в том, что на федеральном уровне до настоящего времени не принят закон об обязательном страховании ответственности за причинение вреда такими объектами. Между тем, на основании ст. 3 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. "Об организации страхового дела в Российской Федерации" установлено, что условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретном виде обязательного страхования, при этом закон о конкретном виде обязательного страхования должен содержать положения, определяющие: субъекты страхования; объекты, подлежащие страхованию; перечень страховых случаев; минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения; размер, структуру или порядок определения страхового тарифа; срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов); срок действия договора страхования; порядок определения размера страховой выплаты; контроль за осуществлением страхования; последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования.

Современная судебная практика признает данный вид страхования обязательным. Так, Постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 2 марта 2005 г. N А33-13049/04-С6-Ф02-57/05-С1 оставлено в силе постановление апелляционной инстанции об отказе в удовлетворении исковых требований ОАО "Горно-металлургическая компания "Норильский никель" о признании недействительным предписания Управление Енисейского округа по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора, на приостановку работы Лесосибирского участка спецгрузов Дудинского морского порта Заполярного филиала ОАО "Норильский никель" в части требования о проведении обязательного страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта.

По мнению суда, в таких случаях необходимо основываться на положениях ГК РФ, устанавливающие общие положения об обязательном страховании. В ст. 936 ГК РФ в качестве обязательных элементов обязательного страхования определены объекты, риски, по которым проводится страхование, и минимальные размеры страховых сумм.

Пунктом 1 статьи 15 Закона о промышленной безопасности установлено требование об обязательном страховании ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Пунктом 2 данной статьи установлен минимальный размер страховой суммы страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Таким образом, ст. 15 названного Федерального закона определены все три элемента обязательного страхования ответственности, установленные ст. 936 ГК РФ, где объект страхования - ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде, страховой риск - авария на опасном производственном объекте, минимальный размер страховой суммы определен в зависимости от степени опасности производственного объекта.

Следовательно, по мнению суда, обязанность ОАО "Норильский никель" по страхованию ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте следует считать установленной Законом о промышленной безопасности.

Действующее законодательство в некоторых случаях определяет особенности гражданско-правовой ответственности при причинении вреда окружающей среде, которые могут выражаться, например, в возможности ограничения гражданской ответственности эксплуатирующей организации или привлечения к субсидиарной ответственности государства. Необходимо отметить, что данные правила действуют лишь в отношении некоторых видов экологически опасной деятельности: эксплуатации гидротехнических сооружений и объектов атомной энергетики, осуществлении морских перевозок нефти и других опасных веществ.

Особый порядок возмещения ущерба установлен международным правом в случаях загрязнения моря нефтью при эксплуатации одной из разновидности опасных производственных объектов - нефтяных танкеров. Международное морское законодательство предусматривает возмещение превышения размера вреда Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, функционирующим в соответствии с Протоколом 1992 года. В соответствии с постановлением Правительства РФ "О порядке реализации положений Протокола 1992 года об изменении Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1972 года" обязанность платить взносы в фонд возлагается на организации - получатели перевезенных морем нефти и нефтепродуктов. Таким образом, при сливе или иной утечке нефти с судна компенсация будет произведена страховщиком в пределах гражданской ответственности, а за ее пределами - из средств фонда. Иски о компенсации вреда предъявляются потерпевшим от загрязнения моря нефтью.

Особенности гражданско-правовой ответственности установлены законодательством об атомной энергетике. Согласно ст. 59 Закона об атомной энергии, эксплуатирующая организация несет ответственность за убытки и вред, причиненный окружающей среде радиационным воздействием. В соответствии со ст. 56 данного закона устанавливается обязательность финансового обеспечения предела ответственности эксплуатирующей организации, которое состоит из государственной гарантии, наличия собственных финансовых средств и страхового полиса (договора). Наличие документального подтверждения указанного финансового обеспечения является необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии) на эксплуатацию ядерной установки. При этом устанавливается правило, что ни страховщик, ни иное другое лицо, предоставившее финансовое обеспечение указанной ответственности, не может приостановить или прекратить страхование либо иное финансовое обеспечение, не уведомив об этом в письменной форме за три месяца до приостановления или до прекращения такого обеспечения органы государственного регулирования безопасности. Таким образом, гражданско-правовая ответственность фактически является ограниченной суммой финансового обеспечения. В части, не покрытой финансовым обеспечением, возмещение убытков и вреда обеспечивается Правительством РФ (ст. 57 Закона об атомной энергии).

Подобно правилам, действующим в отношении ядерно-опасных объектов, организация, эксплуатирующая гидротехническое сооружение должна иметь финансовое обеспечение предела ответственности, которое включает страховой полис, государственные и иные гарантии, собственные средства (ст. 17 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).

Во всех остальных случаях, в том числе для объектов, для которых обязательное страхование ответственности не предусмотрено, действует общее правило: эксплуатирующая организация компенсирует вред, причиненный окружающей среде в полном объеме из собственных средств, включая средства добровольного страхования.

Следует отметить, что п. 1 ст. 78 во многом дублирует п. 3 ст. 77 комментируемого закона. Таким образом, устанавливается два способа возмещения экологического вреда в денежном выражении: по таксам и по убыткам. Однако необходимо обратить внимание на противоречие, которое возникает между этими двумя нормами. Так, если ст. 77 указывает, что расчет убытков допускается, если отсутствуют таксы и методики, то ст. 78 указывает на диаметрально противоположное. Согласно этой статье расчет по таксам и методикам допускается, если невозможно подсчитать убытки. Подобную коллизию следует разрешить следующим образом: если размер убытков превышает размер вреда исчисленного по таксам, то в расчет принимается сумма убытков. Если сумма, насчитанная по таксам и методикам выше, то именно она принимается во внимание. Для положительного решения вопроса о возмещении экологического вреда в судебном порядке важно оформить должным образом доказательства, необходимые для подтверждения факта экологического правонарушения, оценки масштабов его экологических последствий и расчетов компенсации за вред, причиненный в результате правонарушения.

К исковому заявлению, как правило, прилагаются протокол об экологическом правонарушении; документы, подтверждающие факт совершения экологического правонарушения в т.ч. фотодокументы, картосхемы, акты об отборе и анализах проб, заключение о массе загрязняющего вещества; документы содержащие количественную оценку гибели и заражения биоты, повреждения растительного и почвенного покрова, иные документы; имеющиеся свидетельские показания; экспертную оценку косвенного ущерба; расчет ущерба и убытков, причиненных негативным воздействием на окружающую среду; иные документы. При рассмотрении дела суд может назначить экспертизу для определения подлинного размера ущерба. Однако отсутствие такс или методик подсчета ущерба не должно служить основанием для отказа в рассмотрении иска в суде или арбитражном суде. При наличии нескольких причинителей вреда, взыскание производится в соответствии с долей участия каждого в причинении вреда (ст. 1080 ГК РФ).

2. Часть 2 комментируемой статьи содержит возможность возмещения вреда окружающей среде посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного ее состояния, за счет его средств и в соответствии с проектом восстановительных работ. При этом необходимо отметить, что экологическое законодательство не предусматривает приоритета реального возмещения вреда окружающей среде. Возможно, это связано с тем, что во многих случаях причинитель вреда объективно не способен восстановить компоненты природной среды до состояния, существующего до причинения вреда: удалить из атмосферы загрязняющие или радиоактивные вещества, полностью очистить водный объект от нефтепродуктов и т.п. В отношении окружающей среды о реальном возмещении вреда можно говорить лишь условно, что объясняется спецификой компонентов природной среды как объектов восстановления. Поэтому денежная компенсация в качестве способа возмещения экологического вреда используется более часто. Но и альтернативный способ возмещения вреда - путем проведения мероприятий по восстановлению окружающей среды, все же применим на практике.

Реальное возмещение вреда может быть осуществлено посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств, посредством восстановительных работ. К примеру, применительно к охране земель возмещение вреда в натуре может быть реализовано посредством восстановления прежнего состояния земли. Так, при неправомерном нарушении рельефа земельного участка (участок покрыт траншеями, котлованами и т.п.), восстановление может заключаться в устранении этих недостатков. Восстановление лесных массивов может осуществиться посредством новых посадок древесных культур.

Решение о восстановлении прежнего состояния земли, других природных ресурсов как способ реального возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны природных богатств, принимается в каждом конкретном случае судом. Такое требование может быть предъявлено к правонарушителю, если восстановление объективно возможно и правонарушитель в силу своей специальной правосубъектности в состоянии в течение оптимального срока провести необходимые работы.

3. Положения комментируемой статьи устанавливают срок, в течение которого могут быть предъявлены иски о компенсации вреда окружающей среде - двадцать лет. Данный срок называется сроком исковой давности. Исковая давность - это срок, при соблюдении которого суд общей юрисдикции, арбитражный суд или третейский суд обязаны предоставить защиту лицу, право которого нарушено. Пропуск же срока, если об этом заявила заинтересованная сторона, является основанием к вынесению судом решения об отказе в иске (п. 2 ст. 199 ГК РФ). Выделяется два вида сроков исковой давности: общий и специальный. Общий срок исковой давности составляет 3 года (ст. 196 ГК РФ). Учитывая значение благоприятного состояния окружающей среды для жизни и здоровья граждан, для подачи исков о возмещении экологического вреда комментируемая статья устанавливает специальный срок исковой давности. В российском праве этот срок в 20 лет является одним из самых продолжительных. Это обусловлено тем, что при причинении вреда окружающей среде затрагивается не только частный, но и публичный интерес.

Интересным является то, что в действующем законодательстве существуют правовые коллизии относительно срока давности по возмещению вреда окружающей среде. Например, ст. 58 Закона об атомной энергии устанавливает срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием имуществу или окружающей среде - три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. До настоящего времени в России отсутствуют прецеденты возмещения такого вреда, как в добровольном, так и в судебном порядке, но при возникновении необходимости разрешения по существу судами такой категории дел, неизбежно встанет вопрос о сроке исковой давности. При этом достаточно сложно будет определить, какой срок необходимо применить при возмещении вреда природе - установленный "экологическим" законом или нормативно-правовыми актами об атомной энергетике.

Статья 79. Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды

1. Комментируемая статья регламентирует возмещение вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды. Из ее смысла следует, что речь идет, прежде всего, о гражданско-правовом порядке возмещения вреда. Наряду с таковым, действующее законодательство содержит возможность выплаты пострадавшим сумм компенсаций, иных выплат в публично-правовом порядке. Публичный порядок предполагает обязанность государства, даже в случае отсутствия его вины, оказывать социальную помощь лицам, которым причинен экологический вред. К данному порядку можно отнести оформление инвалидности по причинам, связанным с воздействием на здоровье человека неблагоприятной окружающей среды, а также предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций.

В случае причинения вреда здоровью в результате аварии на экологически опасном объекте применяются правила параграфа 2 главы 59 (ст. 1084-1094 ГК РФ). Согласно положениям ст. 1085 ГК, возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который гражданин имел либо определенно мог иметь, а также дополнительные расходы, необходимые для лечения, дополнительного питания, подготовки в другой профессии, но только в том случае, если будет установлено судом, что гражданин нуждается в таких видах помощи и при отсутствии права на их бесплатное получение.

Право на возмещение вреда здоровью граждан от неблагоприятного воздействия окружающей среды имеют потерпевшие, то есть лица, которым причинен моральный или физический вред. Возмещение вреда здоровью граждан производится путем предъявления иска потерпевшим в суд общей юрисдикции, при этом требования о возмещении вреда могут быть заявлены и членами семьи потерпевшего, а также прокурором в защиту прав и охраняемых законом интересов. Иски такого содержания в интересах потерпевшего вправе предъявлять и уполномоченные на то органы государственного управления и общественные организации. Требования о возмещении вреда предъявляются к непосредственному причинителю вреда, т.е. к тем юридическим лицам и гражданам, по вине которых произошло загрязнение или иное вредное воздействие на природную среду, что и явилось причиной расстройства здоровья потерпевшего. В тех случаях, когда сведения о виновном лице отсутствуют и обнаружить виновного не представляется возможным, сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан возмещается государством. При наличии нескольких причинителей вреда суд вправе возложить на лиц либо долевую, либо солидарную ответственность перед потерпевшим. При возложении на указанных лиц долевой ответственности учитывается степень вины каждого из них, а при невозможности определить ее - исходя из равенства долей. При этом в резолютивной части решения судье необходимо указать, на кого из виновных лиц возлагается солидарная ответственность, а на кого - долевая и в каком размере.

Следует подчеркнуть, что правовой механизм возмещения вреда гражданам вследствие неблагоприятного воздействия окружающей среды пока еще не нашел широкой апробации в судебной практике, что связано с наличием пробелов в данной сфере законодательства, особенностями экологического вреда, сложной системой доказывания вреда, отсутствием веры в действенность гарантий судебной и иной защиты и другими обстоятельствами.

Для реализации своего права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, потерпевшее лицо в обоснование своих требований представляет следующие доказательства: факт причинения повреждения здоровья, повлекшего утрату трудоспособности наличие причинной связи между причинением вреда и неблагоприятным воздействием окружающей среды, вызванным деятельностью загрязнителей. Когда факт заболевания доказан, перед потерпевшим возникает более сложная задача: необходимость доказывания причинной связи между повреждением его здоровья и неблагоприятным воздействием окружающей среды. В выданной потерпевшему справке (либо выписке из медицинской карты) должна быть информация о причине повреждения здоровья. Например, загрязнение атмосферного воздуха, воды хлором, серой, ацитиленом или другими загрязняющими веществами. Данный факт должен быть подтвержден справкой органа государственного экологического контроля (о том, то выброс таких загрязняющих веществ имел место быть). Следующий шаг - установление факта нахождения потерпевшего в зоне заражения (данное обстоятельство подтверждается справкой с места работы либо свидетельскими показаниями). Сложность доказывания причинной связи между повреждением здоровья и загрязнением окружающей среды является основным аргументом, сдерживающим развитие судебной практики по защите экологических прав граждан.

2. Исключением из общих правил возмещения вреда здоровью, предусмотренных гражданским законодательством, являются выплаты гражданам, пострадавшим от экологических бедствий. Суть данных выплат состоит в том, что размер экологического ущерба вообще не определяется. Потерпевшим выплачиваются фиксированные суммы в счет компенсации из государственных средств или предоставляются социальные льготы. По сложившейся практике этот способ применяется в случаях крупных индустриальных аварий, чрезвычайных ситуаций, повлекших жертвы или массовые заболевания людей, утрату имущества или опасное повреждение природных объектов на значительной территории. Таким же образом производится компенсация за экологический ущерб, причиненный авариями в прошлом. Особенность данного способа возмещения ущерба заключается в том, что его применение возможно только в случаях, когда на это имеется прямое указание закона, предусматривающего соответствующие льготы и компенсации пострадавшим и обязанность государства их предоставить в конкретной ситуации.

Масштабные техногенные аварии и катастрофы, в результате которых причиняется вред одновременно жизни и здоровью большого количества людей, имуществу юридических и физических лиц, государству и окружающей среде, именуются в юридической литературе массовыми деликтами.[\*(96)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9996)

В определениях массовых деликтов, данных разными авторами, ученые фактически ставят знак равенства между самим деликтом и катастрофой. По нашему мнению, необходимо отличать массовые деликты от событий, не зависящих от воли человека. Массовые деликты, причиненные при эксплуатации экологически особо опасных объектов, представляют собой деяние (действие или бездействие), повлекшее масштабную техногенную аварию, в результате которой причинен вред одновременно жизни и здоровью большого количества людей, имуществу юридических и физических лиц, государству и окружающей среде. Иными словами массовый деликт - это не сама по себе авария, а индивидуальный или коллективный акт поведения субъекта, результатом которого стали катастрофические последствия.

Концепция массовых деликтов предполагает пересмотр самого понятия убытков как объективного условия деликтной ответственности. Деление убытков на реальный ущерб и упущенную выгоду в значительной степени не удовлетворяет перспективе развития деликтного права. Речь идет, в том числе, и об отходе от материального состава деликта. Первый шаг в этом направлении сделан при внедрении в гражданское законодательство ст. 1065 ГК РФ. Следующий этап будет состоять в исчислении предполагаемых убытков при эксплуатации особо опасных объектов. В экологическом праве при проектировании объектов оценивается воздействие на окружающую среду. Гражданское законодательство должно предусматривать необходимость расчета будущего предполагаемого вреда в результате эксплуатации предприятий.

В зарубежных правовых системах, в частности, в США, вопрос о возможности привлечения к гражданско-правовой ответственности эксплуатирующих организаций за массовые деликты решается положительно. Россия тоже не избежала последствий массовых деликтов, между тем компенсационные процессы осуществляются не в рамках гражданского права, а, прежде всего, в пределах социального обеспечения и социального страхования. Конституционный Суд РФ обосновывает сложившуюся ситуацию следующим образом: поскольку вред в результате масштабных катастроф является реально неисчисляемым и невосполнимым, задачей государства является определить размер компенсационных выплат и порядок их предоставления, не требуя от потерпевшего доказывания наличия и объема причиненного его здоровью вреда (см. подробнее Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. N 11-П "По делу о проверке конституционности ряда положений закона РФ от 18 июня 1992 г. "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в ред. от 24.11.1995 г. и от 12.02.2001 г.), Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 19 июня 2000 г. "О минимальном размере оплаты труда" и от 7 августа 2000 г. "О порядке установления размеров стипендии и социальных выплат в РФ" в связи с запросами Верховного Суда РФ и Октябрьского районного суда г. Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев").

На сегодняшний день такой порядок компенсации установлен законодательством о радиационных авариях применительно к нескольким радиационным катастрофам, произошедшим в прошлом, а также законодательством о чрезвычайных ситуациях (например, Закон РСФСР от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"; Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. "О социальной защите граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" (с изменениями); Федеральный закон от 10.07.2001 г. N 92-ФЗ "О специальных программах реабилитации радиационно загрязненных участках территории").

В целях реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью людей или их имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ), необходимо наряду с государственной помощью потерпевшим предусмотреть в гражданском законодательстве возможность возмещения вреда, причиненного в результате массовых деликтов. При этом необходимо учесть следующее: массовый деликт не является каким-то специальным деликтом в российском гражданском законодательстве, он может включать в себя специальные составы деликтов, при причинении вреда деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст. 1079 ГК РФ).

Соглашаясь с данной точкой зрения, ряд авторов обращают внимание и на другую сторону рассматриваемого вопроса. По их мнению, государство, давая научную и юридически обоснованную санкцию (например, заключение государственной экспертизы) на деятельность объектов, относящихся к источникам повышенной опасности, практически не несет гражданско-правовой ответственности за последствия принятого решения. Государственная экспертиза, выданная лицензия, разрешение на нормативный выброс или сброс превращается в чисто бюрократический этап со всем своим финансовым и техническим бременем для юридического лица, не гарантирующим защиту окружающей среды, имуществу и здоровью человека в случае причинения им вреда.[\*(97)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9997) Для эффективного решения указанной проблемы следует установить предел ответственности эксплуатирующей организации за массовые деликты в рамках суммы финансового обеспечения (фонда), определяемой в отношении каждого объекта компетентным государственным органом. При этом субсидиарную ответственность за причинение вреда необходимо возложить на государство как на субъект, санкционирующий путем лицензирования и государственных экспертиз осуществление такой деятельности.

Действующее законодательство в некоторых случаях предусматривает возможность ограничения гражданской ответственности эксплуатирующей организации или привлечения к субсидиарной ответственности государства, но данные правила действуют в отношении эксплуатации лишь некоторых разновидностей экологически особо опасных объектов. Например, организация, эксплуатирующая гидротехническое сооружение должна иметь финансовое обеспечение предела ответственности, которое включает страховой полис, государственные и иные гарантии, собственные средства (ст. 17 Закона о безопасности гидротехнических сооружений). Общие условия ответственности государства за причинение вреда содержатся в законодательстве об отдельных видах особо опасных объектов. При этом можно отметить, что данные правовые положения не лишены недостатков. Например, законодательство об атомной энергетике прямо не говорит о субсидиарной ответственности государства за причиненный вред в результате эксплуатации объектов атомной энергетики: вышеуказанная ст. 57 Закона об атомной энергии содержит обязанность Правительства РФ выплатить суммы по возмещению убытков и вреда, ответственность за которые несет эксплуатирующая организация в части, превышающей установленный для данной организации предел ответственности. По нашему мнению, формулировка в законе должна быть точной и прямо указывать на субсидиарную ответственность государства. Данное утверждение продиктовано следующими причинами. Судебные акты Конституционного суда РФ, принятые в 2001-2002 гг. по делам о проверке конституционности положений нормативно-правовых актов, касающихся выплат гражданам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, содержит утверждение, что вред в результате масштабных катастроф является реально неисчисляемым и невосполнимым, а задачей государства является определить размер компенсационных выплат. Иными словами, в случае возникновения чрезвычайной ситуации, вполне возможно, что государство вновь пойдет по пути выплаты компенсационных выплат, а суды, мотивируя, что причиненный вред является реально неисчисляемым и невосполнимым, будут принимать решения об отказе в исках пострадавшим.

Закон о гидротехнических сооружениях (ст. 18) устанавливает, что в случае, если затраты, необходимые для возмещения вреда, причиненного в результате аварии гидротехнического сооружения, превышают сумму финансового обеспечения эксплуатирующей организации, порядок компенсации будет определяться Правительством РФ. Не исключено, что в случае крупномасштабной аварии речь пойдет не о гражданско-правовом возмещении вреда, а о выплатах в рамках социального законодательства.

Статья 80. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

1. Действующее законодательство предусматривает возможность ограничить, приостановить или прекратить деятельность лиц, осуществляемую с нарушением требований экологического законодательства в административном и гражданско-правовом порядке. Эти два способа, направленных на недопущение причинения вреда в будущем и совершения новых правонарушений можно именовать административно-правовым и гражданско-правовым запретами на осуществления опасной деятельности.

2. Административно-правовой запрет по своей сути является административно-предупредительной мерой, которая направлена на превенцию правонарушений, предупреждение противоправных действий и их отрицательных последствий в сфере предотвращение возможности наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административно-правовой запрет в соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ может применяться в случае угрозы причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Административное приостановление деятельности может быть назначено только по решению суда и только в том случае, если такой вид наказания предусмотрен статьями особенной части КоАП РФ. В отношении правонарушителей, привлекаемых к административной ответственности за экологические проступки может применяться мера наказания, заключающаяся в административном приостановлении деятельности. Такая мера может применяться только по решению суда на общий срок до 90 суток. Судья может приостановить деятельность организации или предпринимателя, только если существуют одновременно несколько обстоятельств: Первое обстоятельство - это последствия, которые могут наступить, если не приостановить деятельность. Прежде всего, это угроза жизни или здоровью людей, также это может быть техногенная катастрофа, причинение существенного вреда окружающей среде. Второе обстоятельство - за совершенное нарушение полагается наказание в виде именно административного приостановления деятельности. И третье обстоятельство - тяжесть наказания. Судья вправе приостановить деятельность, если сочтет, что менее строгий вид наказания (например, штраф) не предотвратит повторное нарушение.

На основании ходатайства лица, которому назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, суд вправе досрочно прекратить исполнение наказания, если будет установлено, что устранены обстоятельства, являющиеся основанием для его назначения.

3. Подобно административному порядку приостановления хозяйственной деятельности, гражданско-правовой запрет устанавливается также по решению суда или арбитражного суда. В юридической науке существует целое направление по выработке эффективных механизмов привлечения к ответственности, когда субъект ориентировался бы на само недопущение правонарушений, старался обеспечить "ответственность за порядок", а не отвечал бы "за беспорядок". Ответственность за будущее, когда поведение исходно направлено на недопущение правонарушений, традиционно именуется перспективной (позитивной) и в известном смысле противостоит обычной юридической ответственности, именуемой ретроспективной (то есть ответственности за прошлое, за совершенное). При этом позитивная ответственность не является разновидностью правовой (юридической) ответственности.

Несмотря на такое устоявшееся в правовой науке мнение, российское гражданское законодательство имеет тенденцию правового закрепления привлечения субъектов к позитивной ответственности, по крайней мере, в настоящее время существуют примеры схожих правовых явлений. Речь идет, прежде всего, о ст. 1065 ГК РФ "Опасность причинения вреда в будущем", которая может быть положена в основу исков о запрещении опасной деятельности, то есть когда вред фактически еще не причинен, а последствия для его потенциального причинителя уже могут наступить.

Гражданско-правовое запрещение деятельности, создающей опасность причинения вреда, отличается от административного пути правовой борьбы за свои права. Яркими и характерными чертами, выделяющими этот способ защиты, являются его направленность на ограждение прав субъектов от посягательств в будущем и относительная свобода запрета, что не обязательно должно быть связанно с нормативным запретом. Природа мер, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 1065 ГК РФ и, на первый взгляд, сходных, является различной. Меры в виде приостановления и прекращения деятельности, причиняющей вред или угрожающей новым вредом, следовало бы отнести к мерам ответственности, а меры по запрещению деятельности, которая может создать опасность причинения вреда, - к мерам защиты права, которое еще не нарушено, но может быть нарушено осуществлением такой деятельности.

В качестве особенности реализации положений ст. 1065 ГК РФ можно отметить отсутствие необходимости доказывания размера и денежной стоимости предполагаемого в будущем вреда, поскольку рассматриваемая статья не ограничивается исключительно регламентацией запрещения деятельности, которая причиняет исключительно имущественный вред.

Статья 1065 ГК РФ по нашему мнению, является важным инструментом гражданско-правовой борьбы за соблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. Данное утверждение основано на том, что ст. 1065 ГК РФ не ограничивается исключительно регламентацией запрещения деятельности, которая причиняет имущественный вред, следовательно, необходимость доказывания размера и денежной стоимости предполагаемого в будущем вреда, отсутствует.

С другой стороны, при рассмотрении положений статьи 1065 ГК необходимо отметить определенные проблемы правоприменения: эксплуатирующим экологически опасные объекты организациям нечасто запрещают заниматься опасными видами деятельности по судебному решению. Основная трудность состоит в том, что владельцы источников повышенной опасности осуществляют свою деятельность на основе общего разрешения закона заниматься ею. Можно ли, руководствуясь ст. 1065 ГК РФ, запретить, например, деятельность по эксплуатации экологически опасного объекта? Такая деятельность, хотя и разрешена законом и на ее осуществление выдана лицензия, по самой своей сути изначально создает опасность причинения вреда в будущем. Очевидно, на поставленный вопрос должен быть получен отрицательный ответ, но лишь в том случае, если все лицензионные требования соблюдаются эксплуатирующей организацией и при эксплуатации не превышаются предельно допустимые антропогенные нагрузки на человека и окружающую среду. В противном случае пришлось бы признать, что закон вместо стимулирования общественного прогресса создает предпосылки для возврата в каменный век. Суд не вправе удовлетворять такой иск потенциального пострадавшего, поскольку это будет противоречить общему разрешению закона заниматься особо опасной деятельностью.

В случае эксплуатации экологически опасного объекта с нарушением условий выданных эксплуатирующей организации разрешений, лицензий, в том числе, превышение лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, размещения опасных отходов, несоблюдения требований промышленной безопасности, риск причинения вреда в будущем возрастает: угроза из потенциальной превращается в реальную. Именно в данном случае, исходя из положений действующего гражданского и экологического законодательства, может быть применима ст. 1065 ГК РФ о запрещении причинения вреда в будущем. Судебная практика иногда идет по ложному пути.

Так, в постановлении кассационной инстанции ВАС Восточно-Сибирского округа утверждалось, что загрязнение окружающей среды не считается нарушением природоохранного законодательства, и должно рассматриваться как разрешенное (лицензированное) причинение вреда, за которое устанавливаются платежи. При этом суд не усматривает разницы между разрешенным загрязнением и сверхнормативным. Об этом говорит тот факт, что в кассационной инстанции суд оставил без изменения решение об отказе в иске Государственного комитета по охране окружающей среды к ОАО "Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат" о прекращении экологически вредной деятельности и постановление апелляционной инстанции по данному делу. Между тем, в постановлении судом отражено, что исходя из материалов дела, ответчиком в процессе производственной деятельности допускаются выбросы в атмосферу и сбросы в озеро Байкал вредных веществ в количествах, превышающих пределы допустимых, за что к нему неоднократно были применены меры ответственности за нарушение законодательства.[\*(98)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9998) Подобный пример свидетельствует о неправильном применении судом норм материального права. Факт причинения вреда, в связи с превышением предельно допустимых выбросов и сбросов свидетельствует о реальности угрозы причинения вреда в будущем, что должно служить достаточным основанием для запрещения деятельности, создающей такую опасность.

В последние годы судами чаще стала применяться рассматриваемая нами статья. И принятые решения свидетельствуют, что суды все чаще поддерживают позиции истцов, которые настаивают на прекращении особо опасной деятельности. Так, решением Арбитражного суда Ярославской области, оставленным в силе постановлением кассационной инстанции, суд, руководствуясь ст. 1065 ГК РФ обязал ответчика - ОАО "Ярэнерго" ликвидировать гидротехническое сооружение - дамбу, эксплуатация которой негативно повлияла на собственность экспериментального рыбопитомника "Нептун": произошло понижение уровня воды в прудах рыбопитомника, что повлекло массовую гибель икры, малька и молоди ценных промысловых рыб.[\*(99)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_9999)

Одним из показательных процессов в сфере применения гражданско-правового запрета является дело по иску общественной организации "Правосознание" и Челябинского городского эколого-просветительского движения "Движение за ядерную безопасность" к Государственному унитарному производственному объединению "Маяк" о запрещении эксплуатации водоемов-хранилищ жидких радиоактивных отходов, прекращении сброса радиоактивных отходов в озеро Карачай и другие водоемы. Определением суда производство по делу прекращено: суд первой инстанции сделал вывод о том, что спор не является экономическим, поскольку имущественных требований истцом не заявлено. Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа данное определение было отменено, дело передано на новое рассмотрение и исковые требования были удовлетворены (Постановление ФАС Уральского округа от 4 января 2001 г. N Ф09-1975/2000ГК).

В данном случае позиция кассационного суда является верной. Споры между организациями по искам о предупреждении причинения вреда вытекают из норм гражданского законодательства. В соответствии со ст. 2 ГК РФ, предметом регулирования гражданского законодательства являются договорные и иные обязательства, в том числе обязательства вследствие причинения вреда, имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Следовательно эти споры имеют экономический характер, и в соответствии со ст. 27 АПК РФ должны разрешаться арбитражными судами.

По некоторым делам на одном и том же основании разные суды принимали решение, как о приостановлении деятельности, так и об ее прекращении (запрете). Так, решениями судов по трем делам деятельность по природопользованию, осуществляемая без соответствующей лицензии (разрешения) была приостановлена, по девяти по аналогичному основанию прекращена (запрещена). Например, решением Прокопьевского районного суда от 8 ноября 2007 г. удовлетворен иск Новокузнецкой межрайонной природоохранной прокуратуры в интересах неопределенного круга лиц к ООО "Разрез Таллинский - Западный" о прекращении экологически вредной деятельности по собору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению опасных отходов, осуществляемой в отсутствие лицензии и лимитов на их размещение. Согласно сведениям статистической отчетности формы 2-ТП (отходы) за 2006 год предприятием ООО "Разрез Талдинский-Западный" было размещено 9,624 т опасных отходов, хотя лицензия на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению опасных отходов на предприятии отсутствует. Доводы представителя ответчика о том, что лицензия на деятельность по обращению с опасными отходами в настоящее время находится в стадии получения, судом были отклонены, поскольку закон связывает возможность осуществление данной деятельности, только с наличием лицензии на такую деятельность.

С учетом установленных в судебном заседании обстоятельств, суд решил прекратить деятельность ООО "Разрез Галдинский-Западный" по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов до получения лицензии на право осуществления данного вида деятельности в области обращения с отходами производства.[\*(100)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_99100)

Таким образом, судебная практика показывает, что у судов нет единой точки зрения относительно того, какое суд должен принять решение (о приостановлении, прекращении или запрете) в случае осуществления лицом деятельности в отсутствие лицензии (разрешения).

**Глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды**

Статья 81. Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Появление таких экологических проблем, как загрязнение мирового океана, истощение озонового слоя, изменение климата, опустынивание земель, трансграничное загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов свидетельствуют о том, что проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран или регионов - они приобрели глобальный характер. Необходимость решения таких проблем предполагает объединение усилий международного сообщества. Охрана окружающей среды сегодня - это одна из таких проблем человечества, которые не могут быть решены обособленными действиями государств и неизбежно требуют международного сотрудничества, совместных усилий государств и международных организаций на локальном, региональном и мировом уровнях. Можно выделить две основных формы, в которых осуществляется международное сотрудничество государств и иных субъектов международного права по проблемам охраны окружающей среды и рационального природопользования:

а) договорная форма сотрудничества, выражающаяся в заключении международных договоров, направленных на решение экологических проблем.

б) организационная форма сотрудничества, проявляющаяся в создании и деятельности международных межправительственных экологических организаций, а также в организации международных конференций по проблемам охраны окружающей среды.

Основой международного сотрудничества в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды выступает международно-правовое регулирование, базирующееся на общепризнанных принципах международного права и уже сформированных и нашедших свое документальное закрепление принципах международного права окружающей среды. К числу общепризнанных принципов международного права необходимо отнести, императивные норма jus cogens, что переводится как "неоспоримое право". Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров, jus cogens - это норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Данные нормы закреплены, прежде всего, в уставе ООН, и к ним относятся принципы добросовестного выполнения международных обязательств, неприменения силы или угрозы силой, разрешения международных споров мирными средствами. Нарушение общепризнанных принципов международного права имеет свои негативные последствия. Так как они обладают высшей юридической силой по отношению к нормам международного договора, то если в момент заключения такой договор противоречит нормам jus cogens, он считается ничтожным. Данное правило применяется и к международным соглашениям в области охраны окружающей среды.

Международное сотрудничество по вопросам рационального природопользования и охраны окружающей среды основывается на принципах, закрепленных в международных договорах и документах так называемого "мягкого", т.е. рекомендательного права.

Основным принципом международного сотрудничества в экологической сфере является принцип заботы о людях и обеспечения права человека на благоприятную окружающую среду, нашедший отражение и во внутреннем праве государств. Например, в Конституции РФ право на благоприятную окружающую среду отнесено к основным правам и свободам человека, признаваемым и гарантируемым в Российской Федерации. Данный принцип был впервые закреплен на международном уровне на Стокгольмской конференции 1972 г. в качестве первого принципа основного документа конференции - Декларации. Он гласит: "человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь". В принятой на конференции по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) Декларации данный принцип звучал таким образом: "забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития; они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой".

К другим принципам международного природоохранного сотрудничества можно отнести следующие основополагающие начала:

- государства вправе использовать свои собственные ресурсы в соответствии со своей политикой в области охраны окружающей среды. Данный принцип был принят на Стокгольмской конференции 1972 г. и закреплен в Декларации принципов. Он подтверждает наличие у государств суверенитета над природными ресурсами в пределах своей территории. У такого проявления суверенитета есть и обратная сторона - государства не должны злоупотреблять своими правами таким образом, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции. Рассматриваемый принцип лежит в основе всех международных договоренностей по охране окружающей среды, поскольку меры по реализации международных обязательств принимаются, за редким исключением, самими государствами в своем внутреннем правопорядке, базируясь на принципе суверенитета. Например, ст. 3 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. гласит, что государства имеют право разрабатывать свои биологические ресурсы согласно своей экологической политике и несут ответственность за обеспечение того, чтобы такая деятельность не наносила ущерба другим субъектам. С другой стороны, принятие международных соглашений формирует основы и внутригосударственной экологической политики.

- природные ресурсы (воздух, вода, земля, биологическое разнообразие) должны быть сохранены на благо нынешнего и будущего поколений. Данный принцип, по сути, отражает общеправовой принцип гуманизма, и выражается в необходимости планирования деятельности человека и управления ею, в том числе, нормирования качества окружающей среды и воздействий на нее, проведение процедуры оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности, постоянных наблюдений за состоянием окружающей среды, реализации природоохранных мероприятий и программ различных уровней. Данный принцип также закреплен в Декларации принципов 1972 г.

- невозобновимые природные ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась их защита от истощения в будущем и чтобы выгоду от их разработки получило все человечество. В качестве примера реализации данного принципа можно привести установление в Конвенции по морскому праву 1982 г. особенностей международно-правового режима Района морского дна, под которым понимается глубоководное морское дно, расположенное за пределами национальной юрисдикции. Конвенция 1982 г. закрепляет положение, что ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права либо осуществлять их в отношении какой-либо части Района или его ресурсов. Все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну (Орган), включающий в качестве членов все государства - участники Конвенции. Ресурсы Района не подлежат отчуждению, однако полезные ископаемые, добытые в Районе, могут быть отчуждены. Район используется на благо всего человечества, независимо от географического положения государств и с учетом интересов и нужд развивающихся государств и народов. Деятельность в Районе организуется, осуществляется и контролируется Органом таким образом, чтобы способствовать здоровому развитию мировой экономики и сбалансированному росту международной торговли. Так, Орган обеспечивает справедливое распределение между государствами финансовых и других экономических выгод от деятельности в Районе.

- основополагающим для принятия Киотского протокола (1997 г.) к Конвенции об изменении климата стал один из базовых принципов международного права - принцип предосторожности, который гласит: "в тех случаях, когда существует угроза серьезного или непоправимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не должно быть причиной откладывания рентабельных мер, направленных на предотвращение экологической опасности". Помимо Киотского протокола, данный принцип озвучен в ряде международных соглашений, в том числе Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.,

- в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции в Рио-де-Жанейро (1992 г.), был закреплен важный принцип международного права окружающей среды - принцип общей, но дифференцированной ответственности государств, с учетом социальных и экономических условий стран. Данный принцип был положен в основу Конвенции об изменении климата 1992 г., в которой признается, что основную ответственность за антропогенные изменения климата несут промышленно развитые страны. В Киотском протоколе также можно проследить реализацию рассматриваемого принципа в механизме "чистого развития". Указанный механизм предусматривает осуществление проектов по сокращению выбросов парниковых газов, выполняемых на территории стран, не входящих в Приложение 1 (развивающихся стран) за счет инвестиций государств, указанных в Приложении 1, в которое включены экономически развитые страны, взявшие на себя основные обязательства по Киотскому протоколу.

- основой конвенций о предотвращении трансграничного загрязнения является принцип "загрязнитель платит", в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению загрязнения и ликвидации его последствий, покрываются загрязнителем. К таким международным договорам относится, например, Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. и др. Под трансграничным загрязнением понимается негативное антропогенное воздействие на человека и окружающую среду, физический источник которого находится на территории одного государства, а вредные последствия наступают на территории другого (или других) государств. Субъектами такого загрязнения являются "сторона происхождения", т.е. государство-загрязнитель и так называемые "затрагиваемые стороны", т.е. страны, на территории которых наблюдаются негативные последствия трансграничного загрязнения. Реализация принципа "загрязнитель платит" заключается в том, что, во-первых, вредное воздействие на окружающую среду является платным, а во-вторых, что основную ответственность за трансграничное загрязнение должно нести государство-загрязнитель. Особый порядок возмещения ущерба установлен международным правом в случаях загрязнения моря нефтью при эксплуатации нефтяных танкеров. Международное морское законодательство предусматривает возмещение превышения размера вреда Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, функционирующим в соответствии с Протоколом 1992 года. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 мая 2001 г. N 362 "О порядке реализации положений Протокола 1992 года об изменении Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1972 года" обязанность платить взносы в фонд возлагается на организации - получатели перевезенных морем нефти и нефтепродуктов. Таким образом, при сливе или иной утечке нефти с судна компенсация за пределами страховых сумм будет производиться из средств фонда. Иски о компенсации вреда предъявляются потерпевшим от загрязнения моря нефтью.

- принцип устойчивого развития, закрепленный в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В частности, в ней провозглашается, что "для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него". Строго говоря, называть устойчивое развитие принципом не совсем корректно. Скорее это направление в науке и политике, концепция дальнейшего развития общества. Впервые об устойчивом развитии заговорили в конце прошлого века. Определение устойчивого развития и основные принципы его реализации были выработаны в результате работы Комиссии по охране окружающей среды и развитию ООН, начавшей свою работу в 1987 г. и представившей основные результаты на конференции в Рио-де-Жанейро. Именно с этого момента в широкий оборот вводится термин "устойчивое развитие", понимаемое как "модель движения вперед, при которой достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения будущих поколений такой возможности", иными словами, основной идеей устойчивого развития является сбалансированное экономическое развитие, осуществляемое без причинения ущерба окружающей среде. Основной задачей государств на пути достижения устойчивого развития является интеграция экономических, социальных, экологических целей в последовательную стратегию, защищающую необходимые интересы каждого параметра (аспекта). В Российской Федерации идеи устойчивого развития нашли воплощение в ряде нормативно-правовых актов, например, в Указе Президента РФ от 4 февраля 1994 г. N 236 "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития", Указе Президента РФ от 20 мая 2009 г. N 579 "О комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России", ГрадК РФ и ряде других нормативных актов.

- во Всемирной хартии природы 1982 г., одобренной Генеральной ассамблеей ООН содержится принцип о необходимости воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе. В соответствии с данным принципом все государства должны идентифицировать и оценивать вещества, технологии, производство и категории активности, которые влияют или могут влиять существенным образом на окружающую среду. Деятельность человека, способная оказать вредное воздействие на природу должна контролироваться, при этом следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других вредных последствий для природы. В качестве предварительного этапа осуществления хозяйственной деятельности, таящей в себе повышенную опасность для окружающей среды, должен предшествовать глубокий анализ и оценка ее возможных последствий, а лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе. В случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься. Данный принцип был положен в основу Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г., предусматривающей сложную процедуру ОВОС с участием общественности "затрагиваемых сторон", т.е. государств, на окружающей среде которых могут негативно отразиться последствия планируемой хозяйственной деятельности. В соответствии со ст. 5 Конвенции стороны могут проводить консультации для "определения возможных альтернатив планируемой деятельности, включая альтернативу непринятия никаких действий, и возможных мер по уменьшению значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности и мониторингу последствий осуществления таких мер за счет средств Стороны происхождения". Рассматриваемый международный договор не был ратифицирован Россией, вероятно, по причине значительных финансовых затрат, связанных с его реализацией.

- важным принципом, положенным в основу всех без исключения международных соглашений по охране окружающей среды, является принцип международно-правовой ответственности, в соответствии с которым государство несет политическую или материальную (гражданско-правовую) ответственность в рамках своих обязательств. Особенностями реализации этого принципа является возмещение вреда, причиненного в результате масштабных техногенных, в первую очередь, ядерных аварий. В основу Конвенции о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды 1993 г. и Конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г. положен порядок привлечения ответственности, согласно которому "оператор" - физическое или юридическое лицо, осуществляющее особо опасную деятельность, возмещает вред, причиненный в результате такой деятельности по правилам, предусмотренным международным и внутригосударственным законодательством, при этом общим требованием для рассматриваемых конвенций является безвиновная ответственность оператора. В отношении ядерного ущерба каждое государство само определяет предел ответственности оператора, при том лишь условии, что он не может быть ниже установленного минимального размера (около 55 млн долл. США), за пределами которого обязательства по возмещению вреда ложатся на государство. Что касается абсолютной ответственности оператора за ядерный инцидент, то это - один из основных принципов ответственности за ядерный ущерб, установившийся как в национальных правовых системах, так и международном праве, позволяющий упростить и ускорить процесс получения компенсации пострадавшим от ядерного инцидента.

В настоящее время можно говорить об усилении роли международного сотрудничества по вопросам охраны природы, результатами которого стали заключенные международные договоры, а также появление новых международных межправительственных и неправительственных экологических организаций. Данные обстоятельства могут служить доказательством формирования новой отрасли права - международного права окружающей среды.

О международных договорах, посвященных проблематике рационального природопользования и охраны окружающей среды см. подробнее [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_82) ст. 82. Определенной особенностью международного сотрудничества в области охраны окружающей среды является рост количества международных неправительственных организаций, не являющихся классическими субъектами международного права, но активно участвующих в международных отношениях. К таким организациям относятся, прежде всего, Всемирный фонд дикой природы, Гринпис, Всемирный фонд охраны животных, Международный союз охраны природы и многие другие. Значимость деятельности таких организаций огромна, так как они привлекают внимание общественности, государств и всего международного сообщества к наиболее острым проблемам охраны природы, и стимулируют деятельность государств и международных межправительственных организаций в этой сфере.

Статья 82. Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды

1. Комментируемая статья регулирует порядок применения международных договоров в области охраны окружающей среды в нашей стране. Тем не менее, круг источников международного права окружающей среды несколько шире и не ограничен лишь международными договорами.

Международное право содержит перечень своих источников в ст. 38 Статута Международного Суда справедливости ООН 1945 г. В соответствии с этой статьей, основными источниками международного права являются:

- двусторонние и международные договоры;

- международный обычай как подтверждение общей практики, принятый в качестве закона;

- общие принципы права, признаваемые государствами.

Рассматриваемая статья Статута признает в качестве вспомогательных элементов основных принципов права международные судебные решения и доктрины. Хотя положения Статута применяются только Международным судом ООН, они все же представляют собой основной перечень правил и процедур, который в обязательном порядке принимается во внимание в процессе правотворческой деятельности государств.

В настоящее время перечень источников права, перечисленный в Статуте, несколько "устарел" и уже не отражает международную практику. Например, в нем не упоминаются акты международных межправительственных организаций, которые тоже в отдельных случаях наделены правом принимать обязательные для государств решения.

Особенностью международного права окружающей среды (МПОС) является наличие большого количества рекомендательных актов - хартий, деклараций и других документов, принимаемых на международных конференциях, конгрессах, совещаниях, либо международными организациями, которые не являются источниками международного права по формальному признаку - отсутствию обязательности их исполнения. При этом иностранными исследователями в области международного права окружающей среды, рассматриваемые нормативные акты отнесены к источникам МПОС.

Так, известный французский специалист в области международного права окружающей среды А. Кисс поделил все источники данной отрасли права на две большие категории:

- источники "твердого", обязательного права, к которым А. Кисс отнес все виды источников, перечисленных в ст. 38 Статута Международного суда ООН, а также иные международно-правовые акты, имеющие обязательный характер и образующие право в подлинном смысле этого слова.

- источники "мягкого", т.е. рекомендательного права, не предназначенные для прямого воздействия на поведение членов международного сообщества, но обладающие огромным авторитетом, так как приняты на высоком международном уровне и нередко одобрены такими межправительственными организациями как ООН. Таким образом, необходимо признать, что значение источников "мягкого" права велико, так как они оказывают влияние на международные отношения своей квазиправовой сущностью.[\*(101)](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_99101)

Примерами источников "мягкого" права являются такие документы как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Стокгольмская декларация по окружающей человека среде 1972 г., Всемирная хартия охраны природы, 1982 г., Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г. и другие. Как правило, содержащиеся в таких международно-правовых актах принципы и нормы используются в дальнейшем государствами в качестве исходных положений международных договоров, являющихся источниками права в подлинном смысле этого слова. Несмотря на регулирование отношений в области МПОС не только международными договорами, но и международными обычаями и общепризнанными принципами права, нельзя не признать, что основным источником международного права окружающей среды является все-таки международный договор. Такие договоры обладают особыми чертами, присущими только международным соглашениям в области охраны окружающей среды, к которым можно отнести следующие:

а) создание специального международного контрольного механизма для проверки исполнения обязательств государствами. В частности, положениями конвенций определяются органы, которые наделены контрольными надгосударственными полномочиями. В качестве таких органов могут выступать уже существующие международные межправительственные или неправительственные организации. Например, Международный союз охраны природы - международная неправительственная организация является органом, осуществляемым контрольные функции по исполнению положений Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц 1971 г. Другими способами определения субъектов, выполняющих контрольные функции, является возложения таких полномочий на одно из государств-участников конвенции, либо создание специальных международных контрольных органов. Международный контрольный механизм включает в себя также и мероприятия, которые контролирующие органы, или сами государства при выполнении своих обязательств, вправе осуществлять, например, осуществление проверок, инспекций, досмотров различных объектов, проверка документов.

б) упрощенная процедура для внесения изменений в международные договоры. В ряде случаев договоры по охране окружающей среды принимаются по новым, до конца не изученным вопросам. Поэтому при появлении новых обстоятельств необходимо, чтобы процедура внесения поправок была очень гибкой для изменений договора в максимально короткие сроки.

в) усиление национальных мер по защите окружающей среды, предпринимаемыми странами-участницами. Большинство международных договоров по охране окружающей среды и отдельных ее компонентов реализуются каждой стороной такого договора на внутригосударственном уровне. При этом при ратификации конвенции или ином способе имплементации ее норм неизбежно меняется законодательство или политика государства в области, являющейся предметом регулирования международного договора.

г) использование так называемых "рамочных" соглашений, не накладывающих на государство никаких серьезных обязательств. После их принятия сторонами конвенции подписываются дополнительные протоколы, в которых и содержатся обязательства государств по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду (см. подробнее [комментарий](http://javoronki.narod.ru/zakon/7/3.htm#sub_54) ст. 54).

д) взаимодействие или отсылка к положениям других договоров об окружающей среде. Например, в преамбуле Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. говорится, что ее положения основываются на "Согласованных мерах по охране фауны и флоры в Антарктике", принятых в соответствии с Договором об Антарктике 1959 г.

Кроме указанных черт международных договоров в области охраны окружающей среды, их принципиальными особенностями от других международных соглашений, являются направленность и объект регулирования. Все международные соглашения - источники МПОС так или иначе направлены предотвращение негативного воздействия следующих факторов:

- недопущение нерационального потребления природных ресурсов и уничтожения отдельных природных компонентов. К соглашениям, имеющим такую направленность относятся, например, Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Соглашение об охране малых китов Балтийского и Северного морей 1992 г., Конвенция по сохранению живых ресурсов Юго-Восточной Атлантики 1969 г., Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе 1979 г. и т.д.

- охрана окружающей среды от трансграничного загрязнения. Примерами таких договоров могут служить Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.

- предотвращение вооруженных конфликтов с использованием экологически опасных видов вооружений, запрещение ядерных испытаний и накапливания опасных видов вооружений. К таким международным документам относятся, например, Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Юго-Восточной Азии 1995 г., Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г., Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г.

Объектами международно-правовой охраны могут служить как окружающая среда в целом, так и отдельные ее компоненты, которые, в зависимости от их международно-правового режима можно условно подразделить на следующие категории:

- универсальные природные ресурсы, находящиеся за пределами национальной юрисдикции, правовой режим которых определяется исключительно международным правом (например, район открытого моря);

- "разделяемые" природные ресурсы - природные компоненты, расположенные на территории двух и более государств, правовой режим которых определяется как международными соглашениями, так и внутригосударственным правом (такими компонентами являются международные реки, мигрирующие виды диких животных, месторождения полезных ископаемых);

- внутригосударственные природные ресурсы, расположенные в территориальных пределах одного государства (леса, животный мир, недра и т.п.).

Вопрос об отнесении атмосферного воздуха к одной из вышеуказанных категорий вызвал споры в теории и на практике. По мнению ЮНЕП - Программы ООН по охране окружающей среды, воздух в силу своих химических и физических свойств не может являться внутригосударственным природным ресурсом, и, таким образом, за ним должен быть закреплен статус разделяемого природного компонента. Данное заявление не бесспорно: находясь над территорией открытого моря или Антарктиды, правовой режим атмосферного воздуха больше тяготеет к режиму универсальных природных ресурсов, так как в отношении его охраны не действует национальная юрисдикция.

В международном праве окружающей среды имеется еще одна категория объектов охраны - так называемое "общее наследие человечества". К таким природным компонентам могут быть отнесены объекты природы, изучить которые на сегодняшнем этапе развития цивилизации не представляется возможным и поэтому воздействие человека на них должно быть строго дозировано в целях сохранения таких объектов на благо будущих поколений. В настоящее время общим наследием человечества можно считать космическое пространство, Антарктиду и глубоководное морское дно.

Особенности правового режима объектов общего наследия человечества можно проследить на примере Района морского дна, т.е. глубоководного дна морей и океанов, находящегося за пределами национальной юрисдикции. Конвенция 1982 г. провозгласила Район морского дна общим наследием человечества, основные черты международно-правового режима которого и составляют содержание рассматриваемого понятия. К таким особенностям в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. относятся:

- район общего наследия человечества не подлежит какому бы то ни было присвоению какими бы то ни было субъектами международного права, юридически или физическими лицам;

- разработка минеральных ресурсов этого района государствами, юридическими или физическими лицами может происходить только по контракту с международным органом, который вправе также сам производить такую разработку;

- деятельность в районе общего наследия человечества осуществляется на благо всего человечества, с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран;

- государства обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность в данном районе, а также деятельность их юридических и физических лиц осуществлялась в соответствии с конвенцией;

- при освоении ресурсов морского дна должны приниматься меры для обеспечения эффективной защиты морской среды.

Таким образом, объекты, признанные на международном уровне общим наследием человечества подлежат особой охране.

2. Часть первая комментируемой статьи содержит правило о непосредственном применении международных договоров РФ в области охраны окружающей среды. Для такого применения необходимо выражение согласия Российской Федерацией на обязательность международного договора. В Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" выражение такого согласия в нашей стране возможно путем ратификации, утверждения, принятия и присоединения и другими способами, перечисленными в ст. 6 закона. Субъект РФ или муниципальное образование не вправе заключать международные договоры: в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, ст. 3 Закона о международных договорах РФ, их заключение относится к исключительному федеральному ведению.

Закон о международных договорах РФ содержит классификацию таких договоров в зависимости от того, кем и от чьего имени он заключен. Соглашения, заключенные от имени Российской Федерации с иностранными государствами или межправительственными организациями именуются межгосударственными договорами, от имени Правительства РФ - межправительственными договорами, от имени федеральных органов исполнительной власти - договорами межведомственного характера. В некоторых случаях, например, если это прямо указано в международном договоре, является обязательным принятие соответствующего нормативно-правового акта в целях осуществления положений международного договора, т.е. данный договор самоисполнимым не является. Как показывает практика, такие договоры связаны с необходимостью применения внутригосударственных процедур, чаще всего, по выдаче разрешений, сертификатов, создания специальных органов в т.п.

Например, ст. 4 Международной конвенции по защите растений 1951 г. обязывает стран-участниц создать официальную организацию по защите растений с полномочиями обследовать растения на корню, обследовать грузы с растениями и растительными продуктами, проводить их дезинфекцию, выдавать фитосанитарные удостоверения. Кроме того, ст. 6 данной конвенции определяет порядок ограничения импорта растений и растительных продуктов, что должно получить отражение во внутреннем законодательстве государств.

Другим международным договором, накладывающим на государства обязательства по внесению изменений в свое законодательство, является Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) 1973 г. Во-первых, государства должны определить, какие органы государственной власти и научные учреждения будут выполнять функции административного органа и научного компетентного органа или создать таковые. Во-вторых, Конвенция определяет сложный порядок импорта, экспорта и интродукции из моря животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, сопровождающийся выдачей специальных документов: сертификата на реэкспорт, разрешений на экспорт и импорт, и в праве стран-участниц это должно получить закрепление.

В-третьих, Стороны должны принять меры для того, чтобы воплотить положения Конвенции в жизнь, в том числе запретить торговлю определенными видами животных, если это нарушает Конвенцию. Для этого во внутригосударственном законодательстве необходимо принимать следующие меры: сделать уголовно наказуемой торговлю и обладание такими охраняемыми видами животных; обеспечить конфискацию или возврат государству таких охраняемых видов животных.

В некоторых случаях для реализации положений международного договора не достаточно лишь внесения изменений в действующие федеральные законы или принятие подзаконных актов, а требуется принятие целого блока нормативно-правовых актов, регулирующих принципиально новые общественные отношения. Таким примером является Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. После ее подписания от имени Российской Федерации стали разрабатываться принципы и порядок реализации положений Конвенции в России, нашедшие отражение в Федеральном законе от 2 мая 1997 г. N 76-ФЗ "Об уничтожении химического оружия", Федеральной целевой программе "Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации", утв. Постановлением Правительства РФ от 21 марта 1996 г. N 305 и многих других нормативно-правовых актах.

**Глава XVI. ЗаключительРеформы начала XXI века в России продемонстрировали динамичность изменений в общественном строе и законодательстве нашей страны, что и обусловило необходимость подготовки настоящего комментария. Его актуальность объясняется тем, что в условиях построения в России рыночной экономики нередко вопросы охраны окружающей среды и защиты прав граждан на ее благоприятное качество остаются без должного внимания. Мы полагаем, что тому есть несколько объективных и субъективных причин. Действительно, охрана окружающей среды (в отличие от разработки природных ресурсов) является процессом финансово затратным, а в условиях слабого наполнения доходной части бюджетов всех уровней, и, как следствие, установления режима жесткой экономии государственных средств, проблема обеспечения благоприятного качества окружающей среды нередко остается без должного внимания представителей органов власти всех уровней.**

**Не менее важной (но уже субъективной) причиной сложившейся экологической обстановки является низкий уровень эколого-правовой культуры, как граждан, так и представителей органов власти. Это приводит к тому, что граждане не знают о своих конституционных правах, а представители власти - не принимают мер по надлежащей охране природы либо выносят решения по делам о возмещении экологического вреда или приостановлении экологически вредной хозяйственной деятельности не в пользу общественности.**

**В итоге экологическая обстановка на территории России остается напряженной. Основными экологическими проблемами по-прежнему являются: загрязнение водных объектов (Поволжье, Урал, Кузбасс, Северный Кавказ); загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий (гг. Норильск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Новокузнецк, Череповец и др.); постоянно увеличивающееся количество отходов производства и потребления, в том числе токсичных (Московская, Кемеровская, Тюменская области); загрязнение почв, опустынивание и деградация растительного покрова в ряде регионов, сокращение видового состава флоры и фауны. Особенно неблагополучно состояние окружающей среды в бассейне реки Волги.**

**Вступление в силу Закона РФ "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. вопреки ожиданиям не приблизило нас к решению одной из глобальных проблем человечества - экологической проблемы. Несмотря на сохранение и даже некоторое дальнейшее развитие оправдавших себя институтов (особо охраняемые природные территории, нормирование, требования в отдельных сферах деятельности и пр.), данный Закон страдает декларативностью, терминологической путаницей, а также и по ряду других параметров проигрывает своей предыдущей версии (например, в части экономических гарантий охраны окружающей среды). Поэтому и ранее, и в будущем трудно ожидать усиления гарантий экологических прав граждан России.**

**При подготовке комментария авторы пытались дать ответы на многие дискуссионные вопросы, на которые наука и практика пока не содержат ответа. При этом широко использовались не только положения федеральных нормативно-правовых актов, но и законодательство субъектов РФ, поскольку экологическое законодательство отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (см. ст. 72 Конституции России), а также анализ материалов судебной практики.**

**Представляется, что данный комментарий будет интересен не только юристам, но и всем заинтересованным читателям. Несмотря на сложность и высокую теоретическую значимость многих рассмотренных ниже проблем, авторы старались не углубляться в сложные теоретические вопросы экологического права, а сохранить понятный и доходчивый стиль изложения материала, так необходимый при комментировании законодательства.**

**Главной задачей авторского коллектива было показать системность экологического законодательства, поскольку именно в этом - залог глубокого осмысления механизма реализации норм экологического права. В комментарии представлено взаимодействие норм различных отраслей права, участвующих в обеспечении качества окружающей среды.**

**Не все комментарии к статьям получились равноценными как по объему, так и по качеству. Многие статьи прошли проверку практикой, неоднократно являлись предметом научных дискуссий и потому авторы имели возможность дать подробный анализ их положений. Однако Закон содержит и другие статьи, которые в силу своей излишней декларативности либо в виду отсутствия предполагаемых комментируемым Законом иных нормативно-правовых актов, являются фактически недействующими.**

**Следует напомнить, что Комментарий не имеет обязательной силы и носит рекомендательный, научный характер, а его значение и практическая ценность зависят от убедительности и доказательности позиций авторов по ряду дискуссионных вопросов. И один, пусть даже самый хороший, комментарий не сможет превратить поток жалоб населения о "плохой экологии" в поток судебных исков, как это происходит в европейских государствах. Однако если его читатели поймут, что проблема обеспечения экологического благополучия зависит и от них самих, что должностные лица либо природопользователи, нарушающие требования экологического законодательства, могут быть привлечены к ответственности, - значит, работа авторского коллектива достигла поставленной цели.**

**Анисимов А.П.,**

**доктор юридических наук**

**Глава I. Общие положения**

**Статья 1. Основные понятия**

**1. В комментируемой статье предложен обширный перечень понятий, используемых в настоящем Федеральном законе. Юридический смысл дефиниций заключается в том, что данные понятия должны трактоваться при реализации закона строго в том значении, которое придается им в данной статье. Кроме того, по общему правилу, именно это значение должно вкладываться в соответствующие термины и в том случае, когда они встречаются в иных законах или подзаконных актах, если только в самом нормативном акте не дается иное определение.**

**Понятийный аппарат закона представляет собой сложную систему, в которой все термины тесно взаимосвязаны, каждый из них интерпретируется с обязательным учетом всех остальных. Начальным звеном в этой терминологической цепочке можно считать понятие "природный объект".**

**Природный объект представлен тремя разновидностями. Во-первых, это естественная экологическая система, которая обладает следующими свойствами: а) объективно существующая часть природной среды; б) имеет определенные пространственно-территориальные границы; в) состоит из живых и неживых элементов; г) эти элементы обмениваются веществом и энергией, тем самым представляя собой функциональное целое. Таким образом, экологическая система - это единство среды обитания и населяющих ее организмов, обладающее некоторой самостоятельностью по отношению к окружающему миру, имеющее устойчивые внутренние связи.**

**Во-вторых, к природным объектам относится природный ландшафт. Если экосистема - часть природной среды, то ландшафт определяется более конкретно: это особая территория, основное качество которой заключается в том, что она не претерпела изменений в результате антропогенного воздействия и сохранилась в своем естественном виде. Природный ландшафт, кроме того, характеризуется целостным сочетанием таких характеристик, как рельеф местности, почва, растительность, сформировавшихся под влиянием общих климатических условий. В-третьих, природным объектом является и каждый отдельный элемент экологической системы или природного ландшафта, сохранивший свои изначальные природные свойства, то есть не преобразованный деятельностью человека. Законом также вводится понятие природного комплекса, который представляет собой более сложное образование - совокупность нескольких природных объектов, которые объединены между собой пространственно (своим местонахождением), а также естественной функциональной связью и взаимодействием.**

**Производным от природного объекта явлением выступает природно-антропогенный объект. Если природный объект полностью сохраняет свои естественные характеристики, то природно-антропогенный объект затронут деятельностью человека. Здесь также выделяются две разновидности. Во-первых, это может быть природный объект, который в той или иной форме подвергся изменениям в ходе хозяйственной или иной деятельности человека. Во-вторых, это может быть объект, обладающий свойствами природного объекта, но имеющий искусственное происхождение, то есть специально созданный человеком в своих целях, как правило, имеющий рекреационное назначение (т.е. служащий для организации отдыха) или предназначенный для природоохранных целей. Примерами таких природно-антропогенных объектов могут быть водохранилища, зеленые насаждения и т.п.**

**Наконец, антропогенный объект - это такой объект, который создан человеком для удовлетворения своих потребностей и, в отличие от природно-антропогенных объектов, он не обладает природными свойствами.**

**На этой основе закон дает определения окружающей среды и природной среды. Окружающая среда представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Под компонентами природной среды понимаются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Иными словами, компоненты природной среды - это ее основные, укрупненные составляющие.**

**Природная среда, или природа, включает в себя компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты. Таким образом, это более узкое понятие, чем окружающая среда, поскольку за его рамки выведены антропогенные объекты. Следовательно, в природную среду входят лишь такие объекты, которые обладают естественными природными свойствами, будь эти свойства сохранены в неприкосновенности, в остаточном виде либо привнесены усилиями самого человека. Объекты и явления, носящие чисто антропогенный (технический, потребительский и т.п.) характер, являются частью окружающей среды, но исключены из состава природной среды.**

**2. Дальнейший терминологический словарь закона в значительной мере вращается вокруг понятия окружающей среды. Так, заглавный термин "охрана окружающей среды" определяется как деятельность, проводимая по следующим направлениям: а) сохранение и восстановление природной среды, б) рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, в) предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; г) ликвидация последствий такого воздействия. Охрана окружающей среды, таким образом, выделяется лишь по своему содержанию, а не по субъектам, которыми могут быть не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и общественные и иные некоммерческие объединения, любые юридические и физические лица. Синонимом охраны окружающей среды, в соответствии с законом, является понятие "природоохранная деятельность".**

**Важной характеристикой является качество окружающей среды - это ее состояние, оцениваемое с точки зрения физических (температура, радиация), химических (состав элементов, доля различных веществ), биологических (наличие микроорганизмов) и иных показателей, используемых по отдельности либо в комплексе. Благоприятной окружающая среда является в том случае, если ее качество создает условия для устойчивого функционирования природных и природно-антропогенных объектов (закон отдельно называет здесь естественные экологические системы, но в этом нет нужды, так как они представляют собой вид природных объектов). Устойчивое функционирование предполагает, что природные и природно-антропогенные объекты сохраняют свои основные качества и существуют в режиме, максимально приближенном к естественной среде обитания, ведут нормальную жизнедеятельность, их потребности в достаточной степени обеспечиваются, присутствуют возможности для развития и нет угрозы уничтожения или повреждения.**

**Под природными ресурсами закон понимает компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Таким образом, не требуется фактического использования каких-либо природных объектов, чтобы их можно было относить к природным ресурсам, достаточно того, чтобы они обладали определенными полезными свойствами, которые могут представлять интерес для производственной деятельности или прямого потребления. Использование природных ресурсов - эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. Использование означает извлечение из природных ресурсов их полезных свойств.**

**3. Следующий терминологический блок связан с ограничениями негативного воздействия на окружающую среду. Это такое воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Загрязнение окружающей среды определяется как поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, источником может быть как определенная субстанция, так и иной вид воздействия (шумовое, тепловое, радиационное), а опасность для окружающей среды может быть обусловлена не только вредоносными свойствами самого источника, но и объемом воздействия, превышающим нормальный, или попаданием относительно безвредного вещества в неподходящую для него среду.**

**Своеобразна законодательная трактовка загрязняющего вещества: таковым признается вещество (смесь веществ), которое не только обладает вредными для окружающей среды свойствами, но еще и превышает по своему количеству или концентрации установленные для данной группы веществ нормативы воздействия на окружающую среду (т.е. данное понятие имеет и качественное, и количественное содержание).**

**Обширен терминологический ряд, касающийся нормирования в сфере окружающей среды. Родовым понятием здесь является норматив в области охраны окружающей среды, или природоохранный норматив. Это установленные в соответствующем порядке нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. Норматив в данном случае подразумевает четко определенный количественный порог, переход которого представляет опасность для окружающей среды.**

**Два основных вида природоохранных нормативов - нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Нормативы качества окружающей среды представляют собой такие измеримые, исчислимые характеристика окружающей среды, которые обеспечивают ее благоприятное состояние. Нормативы качества устанавливаются в виде физических, химических, биологических и других показателей окружающей среды. Нормативы допустимого воздействия - это требования уже не к самой окружающей среде, а к деятельности человека, оказывающей влияние на окружающую среду; это ограничения, налагаемые на источники антропогенного воздействия, с целью соблюдения нормативов качества.**

**Далее в законе предложен более развернутый, детализированный перечень природоохранных нормативов. В частности, в числе нормативов допустимого воздействия выделяется такой вид, как нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду - это такие нормативы, которые выражают величину допустимого суммарного воздействия всех источников на окружающую среду или отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий или акваторий. Еще один вид нормативов этой же категории - нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, которые выражаются в показателях массы данных веществ или микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от тех или иных источников, с учетом технологических нормативов. Технологические нормативы, в свою очередь, - такие нормативы, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования, причем особенность их состоит в том, что рассчитываются они на единицу выпускаемой продукции.**

**К нормативам качества окружающей среды, в свою очередь, относятся нормативы предельно допустимых концентраций, т.е. показатели максимально допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде. Другая разновидность - нормативы допустимых физических воздействий, отражающие уровни допустимого воздействия тех или физических факторов на окружающую среду, при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды. Особую группу ограничений составляют лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, отличительная черта которых заключается в том, что они устанавливаются на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, и выступают средством соблюдения нормативов в области охраны окружающей среды.**

**4. Последний тематический цикл терминов, определяемых в законе, связан с проблемами государственного контроля и обеспечения экологической безопасности. Так, оценка воздействия на окружающую среду - это особая деятельность по выявлению, анализу и учету последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности; по результатам такой оценки принимается решение о возможности или невозможности осуществления соответствующей деятельности, в зависимости от того, каким по характеру и масштабу будет воздействие этой деятельности на состояние окружающей среды. Как видно из законодательного определения, во внимание принимаются не только прямые, но также косвенные и иные последствия намечаемой деятельности (хотя и не совсем ясно, какими еще могут быть последствия, помимо прямых и косвенных).**

**От оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) следует отличать мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг), который включает систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценку и прогноз изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.**

**До 1 января 2007 г. ОВОС понималась, прежде всего, как процедура, предшествующая государственной экологической экспертизе. С 2007 г. и по настоящий момент в отношении объектов капитального строительства, в том числе особо опасных объектов, проводится единая государственная экспертиза в соответствии с градостроительным законодательством, в ходе которой проектная документация проверяется и на соответствие экологическим требованиям. Правовыми основаниями для проведения ОВОС в целях государственной экспертизы являются ст. 49 ГрадК РФ, называющая в числе обязательных документов, предоставляемых на экспертизу план мероприятий по охране окружающей среды (ПМООС), и Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию", определяющее, что ОВОС объекта капитального строительства является составной частью ПМООС.**

**Разница между ОВОС и экологическим мониторингом заключается, во-первых, в направленности (ОВОС призвана определить последствия конкретного вида планируемой деятельности, мониторинг охватывает состояние окружающей среды в целом), во-вторых, в юридических последствиях (ОВОС служит непосредственным основанием для принятия решения о возможности ведения намечаемой деятельности; мониторинг же предназначен для сбора информации, которая может быть использована в самых различных целях). В составе мониторинга окружающей среды выделяется государственный экологический мониторинг, субъектом которого может выступать лишь федеральный или региональный орган государственной власти.**

**Еще один смежный вид деятельности - контроль в области охраны окружающей среды, или экологический контроль. Эта деятельность носит скорее правоохранительный характер и представляет собой совокупность мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды. Требования в области охраны окружающей среды (природоохранные требования) - это юридически обязательные условия, предъявляемые законодательством и иными нормативными актами к хозяйственной и иной деятельности с целью охраны окружающей среды.**

**Наконец, экологический аудит - особый вид оценки соблюдения природоохранных требований, которому свойственны следующие черты: а) независимость (т.е. проводится какими-либо сторонними субъектами, специализирующимися на аудиторской деятельности и привлекаемых отдельно для каждого случая); б) комплексность (т.е. системный характер, оценка всех существующих аспектов хозяйственной деятельности с экологической точки зрения); в) документированность (результаты аудита выражаются в мотивированном заключении или акте, где описываются объекты проверки, ее ход и результаты); г) наличие практических рекомендаций по итогам проверки.**

**Таким образом, в законе содержится определение четырех различных видов оценки состояния окружающей среды: ОВОС, экологического мониторинга, экологического контроля и экологического аудита. Достаточно четко указаны критерии их разграничения. Следует заметить, что понятие экологического аудита в законе более не употребляется; наряду с этим, по непонятным причинам в статье не дается определения экологической экспертизы.**

**Закон разъясняет и такое понятие, как "наилучшая существующая технология". Такая технология обладает следующими характеристиками: а) она базируется на последних, наиболее совершенных научных разработках; б) предусматривает реальное снижение негативного воздействия технологических процессов на состояние окружающей среды; в) имеет определенный срок применения с учетом социально-экономических факторов.**

**К сожалению, крайне неточно и заслуживает серьезной критики предложенное в законе определение экологического вреда как негативного изменения окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшего за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. В частности, из данного определения следует, что ухудшение состояния окружающей среды, не принявшее таких крайних форм, как деградация или истощение, с точки зрения закона вообще не носит характера экологического вреда. Как представляется, в действительности экологическим вредом должно считаться любое загрязнение окружающей среды, которое привело к негативному изменению ее состояния, нарушило функционирование природных или природно-антропогенных объектов; деградация экологической системы или истощение природных ресурсов - не единственные, а лишь самые тяжкие проявления такого вреда.**

**Законом определяется также понятие экологического риска. Экологический риск - вероятность наступления такого события, которое окажет неблагоприятное воздействие на природную среду; такое событие может быть связано с осуществлением хозяйственной или иной деятельности (например, сверхнормативные выбросы) либо иметь характер чрезвычайной ситуации природного или техногенного происхождения. Риск - это не абстрактная возможность, а реальная вероятность, которая может быть спрогнозирована и рассчитана с точки зрения сроков, потенциальных последствий, путей предотвращения и ликвидации, и т.п.**

**Завершается статья определением экологической безопасности. Экологическая безопасность - своего рода конечная цель природоохранной деятельности, желаемый результат всех мероприятий по охране окружающей среды. Это состояние защищенности природной среды, а как следствие - экологических интересов личности, от любых негативных воздействий, будь то со стороны хозяйственной деятельности или вследствие чрезвычайных ситуаций. Понятие экологической безопасности дает юридический критерий для обобщенной оценки тех или иных реальных ситуаций, имеющих отношение к окружающей среде или ее отдельным элементам. Помимо экологической безопасности в законодательстве предусматривается обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов, радиационной безопасности, а также безопасности гидротехнических сооружений.**

**Согласно ст. 1 Закона о промышленной безопасности, промышленная безопасность опасных производственных объектов означает состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий. Определение радиационной безопасности закреплено в Законе о радиационной безопасности. Данный вид безопасности понимается как "состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для здоровья воздействия ионизирующего излучения".**

**Безопасность гидротехнических сооружений представляет собой свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйствующих объектов (ст. 3 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).**

**Указанные виды безопасности с одной стороны, нельзя рассматривать как виды экологической безопасности, поскольку объекты их регулирования выходят за рамки обеспечения экологической безопасности. Например, содержание промышленной безопасности включает в себя соблюдение, помимо экологических требований, правил по охране труда, а также различных нормативов по эксплуатации производственного оборудования.**

**С другой стороны, нельзя не признать, что сферы действия рассматриваемых видов безопасности во многом схожи. Можно констатировать, что они соприкасаются в области обеспечения требований по охране окружающей среды, а также по основной их цели, которой является защита человека от негативного антропогенного воздействия (о соотношении экологической и радиационной безопасности см. комментарий к ст. 48).**

**Статья 2. Законодательство в области охраны окружающей среды**

**1. В комментируемой статье определена структура и состав российского законодательства в области охраны окружающей среды. В самом общем виде систему экологического законодательства можно представить, проведя классификацию всех источников права по юридической силе. В основу нормативно-правового регулирования вопросов охраны окружающей среды должны быть положены положения Конституции Российской Федерации.**

**Основополагающая роль Конституции Российской Федерации предопределена тем, что в ней заложены основы правовой системы, основы организации и пределы государственной власти, закреплены права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты. Положения Конституции РФ устанавливают основополагающие экологические права и свободы человека, его обязанности по охране природы, закрепляют основы права собственности на природные ресурсы, определяют предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ в рассматриваемой сфере.**

**В соответствии со ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории России. Данная статья устанавливает возможность нахождения земли и других природных ресурсов в частной, государственной и иных формах собственности.**

**В ст. 42 Конституции РФ, по сути, определена основная цель охраны природы и экологической политики России, которой является обеспечение благоприятной для человека окружающей среды. В соответствии со ст. 1 комментируемого закона под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. К основным конституционным экологическим правам, помимо права на благоприятную окружающую среду, относятся право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.**

**Данные положения, во многом являются декларативными, что проявляется в отсутствии государственных гарантий их применения, и, как следствие, механизм реализации основных экологических прав является неэффективным. Например, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды не обеспечивается должным образом. Отнесение данного права к основным правам человека отнюдь не означает, что сведения о состоянии окружающей среды, ее загрязнении предоставляются юридическим и физическим лицам бесплатно. Напротив, действующее законодательство фактически закрепляет платность сведений о состоянии окружающей среды для большинства пользователей (потребителей) информации.**

**Другой проблемой является механизм реализации права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением. В России исключением из общих правил возмещения вреда здоровью, предусмотренных действующим гражданским законодательством, являются выплаты гражданам, пострадавшим от экологических бедствий. По сложившейся практике в случаях крупных индустриальных аварий, чрезвычайных ситуаций, повлекших жертвы или массовые заболевания людей, утрату имущества или опасное повреждение природных объектов на значительной территории потерпевшим выплачиваются фиксированные суммы в счет компенсации из государственных средств или предоставляются социальные льготы. Еще одним свидетельством неэффективности механизма реализации права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, является необходимость доказывания потерпевшим лицом причинно-следственной связи между деянием и наступившими вредными последствиями, что представляет значительную трудность и противоречит основополагающему принципу презумпции экологической опасности хозяйственной деятельности.**

**В ст. 58 Конституции РФ закрепляется обязанность каждого по охране природы и бережного отношения к природным богатствам. Такая конституционная обязанность выражается в соблюдении природоохранных нормативов и требований природоохранного законодательства, принятии участия в природоохранных мероприятиях, повышении уровня экологического образования, воспитания и экологической культуры.**

**Несколько более проблематичным является вопрос о соотношении федерального и регионального уровней законодательства об охране окружающей среды. В соответствии с п. "д" ч. 1 ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относится природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры. Пункт "к" ст. 72 Конституции относит к предметам совместного ведения земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Это означает, что субъект РФ вправе издавать собственные законы в сфере экологии, которые по своему содержанию должны соответствовать нормам федерального уровня. В случае же, если по какому-то вопросу федеральное законодательное регулирование отсутствует, субъект федерации может осуществлять так называемое "опережающее правотворчество", то есть самостоятельно устанавливать правовые нормы, которые затем, в случае принятия соответствующего федерального закона, должны быть приведены с ним в соответствие.**

**К предметам совместного ведения относятся также административное и административно-процессуальное законодательство. Следовательно, в субъектах РФ могут быть приняты нормативно-правовые акты, содержащие составы административных экологических правонарушений и санкций за их совершение. Например, в Волгоградской области принят и действует Кодекс об административных правонарушениях от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД, предусматривающий административную ответственность за повреждение и (или) уничтожение зеленых насаждений на территориях общего пользования в населенных пунктах (ст. 6.2) и уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений (ст. 6.3).**

**2. Вторым после Конституции РФ уровнем экологического законодательства являются федеральные законы. Необходимо подчеркнуть, что помимо комментируемого закона, в законодательство об охране окружающей среды входят и иные федеральные законы; при этом не указывается, каким из федеральных законов надлежит руководствоваться при возникновении противоречий между ними. Комментируемый закон не имеет приоритета по юридической силе перед остальными федеральными законами.**

**В целях систематизации действующего федерального экологического законодательства, возможно проведение классификации действующих нормативно-правовых актов на три группы, при этом основанием классификации является вид регулируемых общественных отношений.**

**В первую группу входят отношения, возникающие по поводу воздействия человека на состояние окружающей среды в различных сферах деятельности, т.е. в промышленности, транспорте, энергетике, сельском хозяйстве и т.д. Такая деятельность может оказывать вредное воздействие на несколько или даже на все виды природных объектов и комплексов. К таким законодательным актам относится Закон о промышленной безопасности, Закон об атомной энергии, Закон о радиационной безопасности, Закон о безопасности гидротехнических сооружений, Закон об уничтожении химического оружия. Например, в результате нарушений, допущенных при эксплуатации Саяно-Шушенской ГЭС и случившейся на ней аварии, произошел аварийный сброс загрязняющих веществ в реку Енисей. Наиболее ярким примером масштабной техногенной аварии является авария на Чернобыльской АЭС, негативные последствия которой проявляются и по сей день.**

**Для того чтобы не допускать подобных воздействий на природу, предусмотрены экологические требования в энергетике.**

**Вторая группа включает отношения, возникающие по поводу охраны отдельных видов природных объектов. Необходимо отметить, что применительно ко всем природным компонентам законодательством урегулированы отношения по их использованию и отношения по их охране. Исключением является, пожалуй, лишь атмосферный воздух, проблема использования которого для промышленных и иных хозяйственных нужд еще не стоит остро, и, следовательно, регулирование использования атмосферного воздуха осуществляется лишь с позиции его охраны, или, иными словами, подчинено целям охраны воздуха (см. Закон об охране атмосферного воздуха).**

**Комментируемый закон, безусловно, является основополагающим при регулировании отношений как по охране окружающей среды в целом, так и по охране отдельных его компонентов. Так, комментируемый закон предусматривает меры по охране почв (ст. 62), зеленого фонда населенных пунктов (ст. 61), охрану животного мира (ст. 60) и т.д. Кроме того, во всех природоресурсных законах (ВК РФ, ЗК РФ, ЛК РФ и т.д.) существуют специальные главы, посвященные вопросам охраны соответствующих природных объектов (вод, лесов, земель, объектов животного мира и т.д.).**

**Охранные мероприятия по каждому виду таких природных объектов имеют свою специфику. Например, меры по охране лесов от пожаров мало применимы к проблемам охраны вод и т.д.**

**Третья группа - это отношения по поводу установления особого эколого-правового режима на отдельных территориях. В одних случаях данный режим направлен на сохранение (консервацию) в естественном виде уникальных и редких природных объектов и комплексов, для чего создаются особо охраняемые природные территории (ООПТ) - государственные природные заповедники, заказник, национальные парки, памятники природы и т.д. Правовой режим охраны ООПТ и порядок их создания определен в Законе об ООПТ. В других случаях особый эколого-правовой режим предполагает проведение специального комплекса мероприятий по восстановлению деградировавших экологических систем, а соответствующим территориям придается особый эколого-правовой статус - зон экологического бедствия.**

**3. Кроме федеральных законов, в законодательство об охране окружающей среды включаются также иные нормативные акты Российской Федерации - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти, издаваемые указанными органами в пределах их компетенции. Подзаконные акты не могут противоречить федеральным законам.**

**В последние несколько лет высокую актуальность приобрело утверждение административных регламентов, касающихся выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В сфере охраны окружающей среды принятие таких регламентов возможно в области осуществления государственного контроля, обжалования действий (решений) должностных лиц федеральных служб, федеральных министерств, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, предоставления разрешений и лицензий на осуществление деятельности, связанной с негативным воздействием на окружающую среду и по другим вопросам. Порядок разработки и утверждения административных регламентов утвержден Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (с последующими изменениями и дополнениями).**

**4. Региональный уровень экологического законодательства составляют нормативно-правовые акты субъектов РФ. Экологическое законодательство субъектов РФ находятся в настоящее время в стадии становления и в каждом регионе уровень развития такого законодательства различен.**

**В Удмуртской Республике можно отметить невысокую активность органов законодательной и исполнительной власти в принятии нормативных актов, регулирующих охрану окружающей среды и природопользования. Основной закон республики - Конституция Удмуртской Республики (принята 7 декабря 1994 г.) полностью дублирует положения ст.ст. 42 и 58 Конституции РФ, касающиеся обязанности охранять природу и права на благоприятную окружающую среду. Тем самым можно констатировать, что региональные особенности природной среды Удмуртии и концентрация промышленных производств на ее территории не были отображены в ее Конституции.**

**Неоспорим тот факт, что основная цель принятия субъектами РФ законов об охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности и рациональном использовании природных ресурсов - конкретизировать в соответствии с экологическими проблемами региона нормы федерального законодательства. В Удмуртской Республике примером такого нормативно-правового акта является закон "О программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 гг.", содержащий разделы об охране окружающей среды, природопользовании и обеспечении экологической безопасности. Расположение на территории Удмуртии двух арсеналов по хранению химического оружия, идущий в настоящее время процесс строительства, ввода в эксплуатацию и эксплуатации объектов по уничтожению химического оружия, предопределяет специфику принятых на уровне Удмуртской республики нормативно-правовых актов, например, постановления Правительства УР от 30 апреля 1997 г. N 467 "Об участии Удмуртской Республики в реализации федеральной целевой программы "Уничтожение запасов химического оружия в РФ", Постановления Государственного Совета УР от 15 августа 1998 г. "Об особенностях применения в Удмуртской Республике Федерального закона "Об уничтожении химического оружия".**

**В некоторых случаях пробелы федерального экологического законодательства заполняются регионально-правовым регулированием. Например, в Республике Татарстан приняты и действуют следующие законодательные акты: Закон РТ от 28.06.2004 г. N 38-3РТ "Об охране окружающей среды в Республике Татарстан"; Закон РТ от 2.07.1997 г. N 1243 "Об отходах производства и потребления"; Закон РТ от 21.10.1999 г. N 2442 "Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха" и др.**

**В субъектах РФ, обладающих богатыми запасами полезных ископаемых, в частности, нефти и газа, принимаются законодательные акты, направленные на устранение несовершенства федерального законодательства. Например, Тюменская область, на территории которой расположены один из самых больших запасов нефти в России, обладает своей правовой базой, регулирующей рассматриваемую сферы отношений. На ее территории действуют законы "О нефти и газе", "О перечне участков недр, расположенных в Тюменской области, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции". Вопрос о соответствии региональных нормативно-правовых актов федеральному законодательству неоднократно становился предметом судебных разбирательств.**

**Так, решением Верховного суда Республики Татарстан от 26 мая 2008 г. по делу N 3-30/08 были признано недействующим Положение о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 июля 2005 N 325 в части установления права МПР РТ выдавать распорядительные лицензии на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Данное положение было признано противоречащим ст. 5 Закона о животном мире, в частности абзацу 11, согласно которому к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны и использования животного мира относится предоставление распорядительных лицензий на использование объектов животного мира.**

**5. Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством наделены правом принимать нормативно-правовые акты по охране окружающей среды в пределах их компетенции. Полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере невелики, их перечень наиболее полно представлен в Законе о местном самоуправлении.**

**В частности, органы местного самоуправления осуществляют на своей территории: организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (муниципального района, городского округа); организацию мероприятий по охране окружающей среды на территории муниципального образования; организацию сбора, вывозы, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; осуществление муниципального лесного и земельного контроля и надзора.**

**В пределах указанной компетенции органами местного самоуправления принимаются нормативно-правовые акты. Например, Положение о порядке организации сбора, вывоза и утилизации бытовых промышленных отходов на территории г. Урай, утвержденное постановлением главы города от 31 октября 2008 г. N 3462, устанавливает, что размещение отходов осуществляется исключительно на специальных объектах, предназначенных для их захоронения и обустроенных в соответствии с действующими санитарными правилами и нормами; запрещается захоронение отходов на территориях городских и других населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных и водоохранных зон, а также в местах залегания полезных ископаемых; на объекты размещения отходов в г. Урай принимаются отходы из жилых домов, общественных зданий и сооружений, предприятий торговли, общественного питания, уличный, садово-парковый, строительный мусор, некоторые виды промышленных отходов, при этом собственникам отходов выдается документ, подтверждающий факт размещения отходов на конкретном объекте их размещения.**

**В г. Ижевске приняты и действуют нормативно-правовые акты, посвященные как охране окружающей среды от негативного техногенного воздействия (например, Постановление Администрации г. Ижевска от 6 июня 2000 г. N 257 "О мерах по снижению воздействия гальвано-химических производств на экологическую обстановку г. Ижевска"), так и предусматривающие проведение природоохранных мероприятий (например, Постановление Администрации г. Ижевска от 31 марта 2003 г. N 125 "Об утверждении концепции санитарно-гигиенического мониторинга в г. Ижевске").**

**6. Одним из наиболее дискуссионных вопросов в теории и на практике является возможность отнесения судебных решений (прецедентов) и правовых доктрин к источникам российского права. Данный вопрос актуален как для всей правовой системы России в целом, так и для экологического права в частности. Доктрина признана в качестве источника права в некоторых странах и на международном уровне - в Статуте Международного Суда справедливости ООН 1945 г., доктрины отнесены к вспомогательным источникам международного права. Специфика данного источника состоит в том, что он представляет собой не результат практической деятельности органов государства или определенных человеческих сообществ, выраженный соответственно в нормативно-правовых актах, договорах, судебных решениях и обычаях, а обоснованные и разработанные учеными-юристами положения, конструкции, идеи, принципы и суждения по проблемам права, которые, имея известную юридическую силу, обладают свойствами социального регулятора общественных отношений. Сегодняшний уровень развития экологического права не позволяет утверждать о наличии такой правовой доктрины, которая могла бы стать в один ряд с нормативно-правовыми актами. Многие существующие эколого-правовые учения противоречат друг другу, как по своему содержанию, так и по преследуемым целям и задачам. Данное положение дел объясняется сравнительно небольшим сроком развития экологического права как отрасли, а также экологического законодательства.**

**Вопрос о признании судебных решений (прецедентов) в качестве источников российского права неоднократно поднимался в научной литературе. Несмотря на приверженность континентальной системе права, в России нельзя недооценивать влияние прецедента на процессы правотворчества и правоприменения, а также на формирование юридической практики в целом. При современном уровне развития информационных технологий, с появлением справочно-правовых систем и доступности Интернет-ресурсов, решения высших судов приобретают такую черту источника права как общеизвестность. Существующая иерархическая судебная система диктует принцип единообразия практики, что автоматически влечет признание решений высших судов своеобразной моделью для нижестоящего звена судебной системы, а также признание таких правоприменительных актов со стороны государства. Таким образом, судебный прецедент в России обладает некоторыми схожими чертами с нормативно-правовыми актами.**

**Статья 3. Основные принципы охраны окружающей среды**

**1. Закрепленные в комментируемой статье принципы экологического законодательства - это его основные начала, руководящие идеи и положения, определяющие общую направленность и конкретное содержание правового регулирования в данной сфере. Принципы распространяют свое действие на более обширную область общественной жизни, нежели правовые нормы. Как правило, один принцип находит свое отражение и воплощение в целом ряде отдельных норм. В сочетании со сферой жизнедеятельности, методами, источниками и правовыми режимами, принципы, свойственные той или иной отрасли права, создают особый режим правового регулирования, который является наиболее комплексной характеристикой данной отрасли. Принципы отрасли права самым отчетливым образом выражают ее специфику: вполне достаточно ознакомиться с этими принципами, чтобы, не зная ничего другого о данной отрасли, составить себе адекватное представление об ее системе, социальном назначении, целях и задачах, средствах их решения.**

**Принципы законодательства служат ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Соблюдение принципов законодательства обеспечивает нормальное и единообразное развитие и функционирование всей российской правовой системы в целом. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в своих постановлениях часто напоминают о необходимости использования принципов права, поскольку последние могут являться источником права при обнаружении в нем пробелов.**

**Первым в комментируемой статье указан принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду. Данный принцип отнюдь не случайно поставлен в законе на первое место. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, "человек, его права и свободы являются высшей ценностью". Следовательно, в контексте экологического законодательства характер высшей ценности носит именно право на благоприятную окружающую среду.**

**В Законе (ст. 1) благоприятная окружающая среда определяется, как "окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов". Таким образом, право на благоприятную окружающую среду имеет довольно широкое содержание: оно не сводится к праву человека на экологическое благополучие в местах, где протекает его повседневная жизнедеятельность. Каждый вправе требовать соблюдения экологического равновесия не только в районе своего непосредственного проживания, но и в других, даже удаленных от него точках планеты. Право на благоприятную окружающую среду как субъективное юридическое правомочие обеспечивается судебной защитой. Нарушения данного принципа могут быть обжалованы в судебном или административном порядке.**

**2. Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. Этот принцип отличается по содержанию от предыдущего. Он предполагает создание для каждого человека максимально комфортной жизненной среды не только в экологическом смысле, но и во всех остальных отношениях. Соблюдение данного принципа означает, что совершение любого действия должно оцениваться с точки зрения того, как это действие влияет на жизнедеятельность других людей. Поведение того или иного субъекта - отдельной личности, социальной группы, социальной организации, включая государство - так или иначе отражается на окружающих. С этой точки зрения, социально неоправданными являются те деяния, которые создают помеху для существования и деятельности других социальных субъектов. Обратим внимание: в законодательной формулировке речь идет именно о жизнедеятельности человека, а не общества. Таким образом, в качестве критерия взяты интересы отдельного индивида, которые всегда более конкретны и осязаемы, нежели интересы общества. Кроме того, имеются в виду все условия жизнедеятельности, включая социальные, экономические, культурные и т.п.**

**3. Научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. Здесь фактически впервые на законодательном уровне закреплен принцип устойчивого развития. Идее устойчивого развития часто придают сугубо экологическое содержание, что не совсем корректно. В действительности устойчивое развитие и благоприятная окружающая среда - далеко не одно и то же, что отражено и в тексте данного принципа. Устойчивое развитие как определенный общественный идеал обладает ярко выраженным системным, интегративным характером. Экологическая составляющая при этом выходит на первый план потому, что именно в концепции устойчивого развития впервые было уделено должное внимание проблеме взаимодействия человека с природой.**

**Устойчивое развитие предполагает слаженный, синхронный и согласованный прогресс всех областей социальной жизни. Ни одно из направлений развития не должно идти в ущерб другим направлениям. В течение долгого времени эта истина осознавалась явно недостаточно, вследствие чего наступила резкая дисгармония отдельных сфер общественного развития, когда технический прогресс вырвался далеко вперед, обогнав культурную и социальную динамику и полностью игнорируя естественные природные факторы.**

**Устойчивое развитие вовсе не означает, что теперь необходимо бросить все силы на защиту окружающей среды, жертвуя ради этого всеми техническими и экономическими достижениями. Напротив, следует искать такие пути дальнейшего развития общества, при котором удалось бы достичь одинаковых успехов во всех этих областях, более того, чтобы они поддерживали и взаимно стимулировали друг друга. Поэтому в законе и говорится об оптимальном сочетании экологических, экономических и социальных интересов, а также интересов человека, общества и государства (при этом интересы человека, как упоминалось выше, являются первичными). Очевидна сложность реализации этого общественного идеала, как и то, что данной цели можно добиться лишь научными средствами.**

**4. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Природные ресурсы, согласно ст. 1 комментируемого закона - это такие компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной или иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Понятие природных ресурсов, таким образом, содержит оценку природных явлений с точки зрения их эксплуатации человеком. Охрана природных ресурсов - это деятельность по их защите от негативного воздействия, предотвращение такого воздействия и устранение его последствий. Воспроизводство - деятельность по восполнению утраченных, израсходованных ресурсов. Рациональное использование природных ресурсов - это такое их потребление, которое не превышает пределов необходимого, не приводит к необратимому истощению ресурсов, оставляет возможность для их восстановления и приумножения.**

**Все это является условием достижения экологической безопасности, которая представляет собой состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. В законодательном определении экологической безопасности проявляются тенденции, о которых уже упоминалось выше: первая из них состоит в том, что во главу угла ставится интерес отдельной личности, а не социальной общности. Вторая тенденция - придание экологическим категориям более широкого смысла, чем обычно; в данном случае, например, к экологической безопасности фактически отнесена защищенность любых жизненно важных интересов человека от любых негативных последствий любого вида деятельности.**

**5. Ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Здесь речь идет не столько о юридической ответственности за правонарушение, сколько о социальной ответственности органов власти перед обществом. Существует распределение полномочий между различными уровнями власти по охране окружающей среды. Каждый из этих уровней несет ответственность за надлежащую реализацию своих полномочий. Таким образом, ответственность распределена по предметам ведения, а также по территориальному масштабу ("на соответствующих территориях"): органы местного самоуправления отвечают за состояние окружающей среды на территории муниципального образования, региональные власти - на уровне субъекта федерации, федеральные органы власти - на территории всей страны. Таким образом, на любом отдельном участке российской территории должна действовать тройная система природоохранных органов. Но для этого необходимо, чтобы все три уровня власти осуществляли свои полномочия в режиме взаимной поддержки и сотрудничества. Вместо этого на практике в их отношениях наблюдается высокая степень конфликтности и стремление переложить реализацию природоохранных функций друг на друга.**

**6. Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде. Природопользованием называется любая хозяйственная и иная деятельность, связанная с использованием природных ресурсов или оказывающая влияние на состояние окружающей среды. В дальнейшем закон в основном говорит о платности негативного воздействия на окружающую среду. Таким образом, негативное воздействие на окружающую среду не находится под полным запретом, что было бы нереалистично - оно допускается, но в строго определенных границах и на возмездной основе (подробнее см. комментарий ст. 16). Внесение этой платы не освобождает субъектов от проведения природоохранных мероприятий и от возмещения вреда окружающей среде. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, регулируется в статьях 77-78 комментируемого закона.**

**7. Независимость контроля в области охраны окружающей среды. Под экологическим контролем в законодательстве понимается система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности нормативных требований в области охраны окружающей среды. Таким образом, контрольная деятельность по своему содержанию носит правоохранительный характер; акцент делается именно на контроле за выполнением правовых актов. Что касается принципа независимости контроля, то речь идет прежде всего о том, что контролирующие субъекты должны быть независимы от контролируемых, не находиться в их подчинении и не подвергаться давлению с их стороны.**

**8. Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности. Презумпция есть особый прием юридической техники, когда нечто считается юридически признанным, пока не будет доказано противоположное. В данном случае имеется в виду, что любую хозяйственную деятельность следует рассматривать как потенциальную угрозу для окружающей среды, пока не появится уверенность в обратном. Но и здесь сфера действия принципа неоправданно расширяется за счет того, что декларируется экологическая опасность не только хозяйственной, но и "иной" деятельности. На самом деле существует огромное число видов деятельности, которые изначально не могут нанести ущерба окружающей среде (например, проведение социологических опросов, чтение лекций, написание литературных произведений и т.п.). Естественно, не может быть и речи о презумпции экологической опасности таких видов деятельности. Поэтому данный принцип нуждается в ограничительном толковании.**

**9. Обязательность оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности. ОВОС - это деятельность по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Однако буквальное толкование этого принципа также приводит к заключению, что оценка воздействия на окружающую среду должна предшествовать началу любой человеческой деятельности, что нецелесообразно и невыполнимо. Речь здесь, по всей видимости, должна идти лишь о такой деятельности, которая хотя бы теоретически может оказать какое-либо воздействие на окружающую среду.**

**10. Обязательность проведения проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды. Данный принцип в 2006 г. заменил принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность. С 1 января 2007 г. проектная документация в отношении объектов капитального строительства является объектом комплексной государственной экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. В комментируемой статье указаны случаи обязательного проведения проверки проектов и иной документации - когда проектируемая деятельность может оказать негативное воздействие на окружающую среду, а также причинить вред жизни, здоровью или имуществу граждан. В настоящее время данный принцип еще не может быть осуществлен, т.к. все технические регламенты в области охраны окружающей среды еще не разработаны и не приняты.**

**11. Учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Речь идет о том, что каждый участок российской территории в своем роде уникален и в чем-то отличается от других. Различия могут заключаться в характере местности, уровне ее заселенности, климатических условиях, плодородии почв, состоянии окружающей среды, наличии тех или иных природных объектов, составе флоры и фауны и т.п. Хозяйственная и иная деятельность, подлежащая эколого-правовой оценке, не должна игнорировать специфику тех территорий, на которых планируется ее вести. Экологическое законодательство обязывает при организации хозяйственной деятельности принимать во внимание не только ее собственные интересы, но и интересы той природно-социальной среды, где эта деятельность осуществляется.**

**12. Приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов. Согласно статье 1 комментируемого закона, естественная экологическая система - это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Природный комплекс - это комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками. Природный ландшафт - территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.**

**Как видно из приведенных легальных определений, общими отличительными чертами естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов являются их естественный характер и системность. Они складываются и функционируют в природе объективно, независимо от воли человека, и при этом представляют собой особую неразрывную связь природных явлений, из которой нельзя изъять ни одной составляющей. Отсюда особая важность бережного отношения к экосистемам, природным ландшафтам и комплексам: порой достаточно одного неловкого вмешательства, чтобы нарушить сложное взаимодействие элементов и положить начало необратимому процессу с самыми тяжелыми экологическими последствиями. Поэтому законодательно установлен приоритет сохранения естественных экосистем, природных ландшафтов и природных комплексов, который означает необходимость поддерживать их функционирование в режиме, максимально близком к естественному, и запрет на совершение действий, могущих негативно отразиться на их состоянии.**

**13. Допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требования в области охраны окружающей среды. Это общее правило, в соответствии с которым должна осуществляться любая человеческая деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду. Такое воздействие неизбежно, ибо социальная жизнь человечества неотделима от природной среды; точно так же неизбежным является и воздействие природы на деятельность общества. Общество не способно полностью оградить природу от своего влияния, но вполне может разумно ограничивать это влияние, что диктуется хотя бы интересами самосохранения - ведь обратная реакция природы не замедлит себя ждать. Таким образом, воздействие на окружающую среду юридически разрешено, но лишь в определенных рамках, которые устанавливаются нормативами и иными общеобязательными экологическими требованиями.**

**14. Обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов. Данный принцип требует не только соблюдать существующие нормативы в области охраны окружающей среды, но и нечто большее - постоянно стремиться к уменьшению отрицательного антропогенного воздействия на окружающую среду. Иными словами, если существует возможность усовершенствовать ту или иную деятельность в сторону снижения ее воздействия на окружающую среду, такая возможность должна быть использована.**

**Под "наилучшей существующей технологией" в ст. 1 понимается технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. Ссылка на социально-экономические факторы означает, что наилучшая существующая технология должна быть оптимальной не только с точки зрения экологии, но и в смысле ее экономической целесообразности и практической осуществимости, в противном случае такая технология просто не сможет быть внедрена и не проявит своих полезных качеств.**

**15. Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций, юридических и физических лиц. Законодательная формулировка этого принципа крайне неудачна. Во-первых, перечислены все возможные субъекты правоотношений, что вызывает вопрос: в чьей же деятельности по охране окружающей среды они должны участвовать? По-видимому, в деятельности друг друга. Во-вторых, для кого является обязательным это участие? Насколько известно, не существует правовых механизмов для принудительного привлечения физических лиц или общественных организаций к природоохранной деятельности.**

**Судя по всему, в данном принципе речь идет о необходимости объединения усилий всех субъектов общественной жизни в целях совместного решения задач по охране окружающей среды. Однако несовершенство законодательного выражения лишает этот принцип юридической определенности и делает его успешное действие проблематичным.**

**16. Сохранение биологического разнообразия. Нельзя забывать о том, что жизнь на Земле представлена почти бесконечным множеством форм и носителей. Величайшая ошибка человека - из всех этих носителей приписывать самостоятельную ценность только себе. Любой биологический вид для природы обладает такой же безусловной значимостью, как и человечество. Однако именно на человеке лежит повышенная ответственность за судьбу всех остальных биологических видов, так как ни одно из живых существ не способно столь разрушительно воздействовать на природу, как человек. Ни одно из живых существ не может самостоятельно защитить себя от этого воздействия. Поэтому необходимо охранять другие биологические виды от деградации и вымирания, создавать им достойные условия для жизни, принимать меры к поддержке редких и исчезающих видов.**

**17. Обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности. Данный принцип отражает определенную вариативность эколого-правового регулирования. Безусловно, должны существовать строгие и единые для всех правила природопользования и природоохраны, однако необходим и дифференцированный подход к отдельным ситуациям. В каждом конкретном случае, когда необходима эколого-правовая квалификация, следует не только выполнять общие требования в области охраны окружающей среды, но и учитывать особенности, свойственные для конкретной территории, конкретных природных объектов, конкретных видов деятельности, хозяйствующих субъектов и т.п. Не может быть абсолютной унификации в правовой оценке - она зависит от индивидуального сочетания экологически и юридически значимых факторов. Но в любом случае дифференцированный подход должен соответствовать интегрированному, развивая и конкретизируя, но не заменяя его.**

**18. Запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды. В данном положении сформулировано общее правило о том, какие именно действия в отношении окружающей среды являются юридически недопустимыми. К сожалению, и на этот раз изъяны законодательной техники затрудняют эффективное действие правового принципа. Прежде всего, запрещенной объявлена любая деятельность, результаты которой непредсказуемы для окружающей среды. Но непредсказуемость во многом является субъективным понятием: как известно, не может быть абсолютно точного прогноза, тем более нельзя оценить его достоверность до того, как произойдет прогнозируемое событие.**

**С другой стороны, нет такой деятельности, в отношении которой прогноз был бы вообще невозможен. Поэтому все в какой-то степени предсказуемо и в какой-то - непредсказуемо. Более или менее ясно обозначены несколько видов последствий, возможность наступления которых законодатель считает основанием для запрета соответствующей деятельности. Это грубое нарушение системности и целостности функционирования природных объектов, существенное ухудшение их состояния, серьезное количественное уменьшение. Однако к этому добавлены и "иные негативные изменения окружающей среды". Получается, что полностью запрещено любое негативное воздействие на окружающую среду. Данный запрет не только является невыполнимым, но и противоречит другим принципам экологического права, в частности, принципу платности природопользования (негативное воздействие на окружающую среду запрещено, и одновременно с этим, в соответствии со ст. 16 комментируемого закона является платным).**

**19. Соблюдение права граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством. Право на достоверную информацию об окружающей среде особо закреплено в статье 42 Конституции Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с ч. 2 статьи 24 Конституции России, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Это служит достаточным правовым основанием для того, чтобы любой гражданин мог затребовать и получить от органов власти имеющиеся у них данные о состоянии окружающей среды, поскольку эти сведения самым прямым образом затрагивают одно из конституционных прав человека - право на благоприятную окружающую среду. Исключением являются сведения, составляющие государственную тайну. Однако сама практика массового засекречивания материалов о состоянии окружающей среды должна быть признана нарушением конституционных прав человека и принципов экологического права.**

**Кроме получения информации, граждане также имеют право участвовать в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. Юридические возможности такого участия довольно многообразны - это выборы в государственные и муниципальные органы, инициирование референдума и участие в нем, сходы и собрания граждан, право на обращение в органы власти с жалобами, замечаниями и предложениями, проведение общественной экологической экспертизы и т.п.**

**20. Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды. В соответствии с общеправовым принципом неотвратимости юридической ответственности, юридическая санкция (мера принуждения) должна применяться во всех случаях, когда она установлена в качестве обязательного последствия правонарушения. Не является исключением и экологическое право. При этом ответственность за экологические правонарушения предусматривается не только экологическим законодательством: она также регулируется нормами гражданского, административного и уголовного права. Каждый из видов юридической ответственности имеет собственные цели, свою сферу действия, свои составы правонарушений, свои основания применения и виды налагаемых санкций.**

**21. Организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры. Экологическое образование - это деятельность по формированию у населения знаний, навыков и ценностных ориентаций в области охраны окружающей среды. Эта деятельность осуществляется как через существующую систему учебных заведений, в учебные программы которых включаются дисциплины экологической направленности, так и в форме просветительских мероприятий - семинаров, открытых акций, публикаций в СМИ материалов экологического содержания, выпуска и распространения популярной литературы по экологии, пропаганды экологических знаний и ценностей в произведениях искусства и многими другими путями. Результатом эффективного экологического образования и воспитания должно стать формирование экологической культуры - определенного высокого уровня познаний и отношения к окружающей среде, осмысленного опыта взаимодействия с окружающей средой, обеспечивающего экологическое благополучие и устойчивое развитие.**

**По существу, данный принцип не носит и не может носить юридически императивного характера, а представляет собой лишь определенное пожелание государства, определенную программу действий, "декларацию о намерениях". Более подробно она раскрыта в главе XIII комментируемого закона, носящей название "Основы формирования экологической культуры".**

**22. Участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды. Фактически это уже третий принцип, который закрепляет одно и то же - возможность участия граждан в природоохранной деятельности (ранее это было сформулировано как "обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций, юридических и физических лиц", а также "участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду". По существу, имеет место ненужное дублирование юридической информации, тем более что соответствующие права граждан впоследствии более подробно регулируются в статье 11 данного закона.**

**Что касается общественных и иных некоммерческих объединений, то их деятельности по охране окружающей среды посвящена статья 12. Среди наиболее важных форм такой деятельности - разработка, пропаганда и реализация природоохранных программ, организация защиты прав граждан, привлечение граждан к природоохранной деятельности, организация собраний, митингов, демонстраций, шествий и иных публичных мероприятий, организация общественной экологической экспертизы, проведение общественных слушаний по экологически значимым проектам и т.п.**

**23. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. Такое сотрудничество осуществляется в форме реализации совместных проектов, направленных на охрану конкретных территорий, иных природных объектов; в форме финансовой поддержки тех или иных природоохранных мероприятий из-за рубежа; в форме совместных экологических исследований и обмена результатами научных изысканий в сфере методов охраны окружающей среды и т.п. Важнейшей правовой формой международного сотрудничества является заключение двусторонних и многосторонних международных договоров в области охраны окружающей среды, а также участие России в деятельности международных экологических организаций. В ст. 82 комментируемого закона содержится правило, основанное на ч. 4 ст. 15 Конституции России, в которой признается приоритет международных обязательств России над ее внутренними установлениями. Согласно ч. 2 статьи 82 комментируемого закона, если международным договором предусматривается иное, нежели российским экологическим законодательством, то применяются нормы международного договора. При этом частью 1 той же статьи предусмотрены две формы действия международных договоров в области охраны окружающей среды: если такой договор не требует принятия специальных нормативных актов, то его положения применяются непосредственно, в обратном случае в дополнение к договору издается соответствующий правовой акт, который развивает его положения и применяется наряду с ним.**

**Статья 4. Объекты охраны окружающей среды**

**1. Комментируемый закон включил в круг объектов охраны земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иную растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.**

**Положения ч. 1 настоящей статьи основаны на правилах ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории России. Объекты охраны в комментируемой статье классифицированы на четыре группы. Основным критерием для выделения в составе объектов охраны отдельных групп является неразрывная связь между собой объектов каждой группы.**

**К первой разновидности объектов охраны относятся земли, недра и почвы. Статья 12 ЗК РФ предусматривает в качестве целей охраны земель предотвращение их деградации, загрязнения, захламления, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся негативным воздействиям хозяйственной деятельности. Охрана земель означает деятельность как самих землепользователей, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления. Например, мероприятиями по охране земель, провидимыми собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков могут считаться: деятельность по сохранению почв и их плодородия, защита земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания других негативных воздействий; защита сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений; ликвидация последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; рекультивация нарушенных земель; восстановление плодородия почв; своевременное вовлечение земель в оборот; сохранение плодородия почв и их использование при проведении работ, связанных с нарушением земель. Со стороны публичной власти к таким мероприятиям относится, прежде всего, разработка федеральных, региональных и местных программ охраны земель, включающих в себя перечень обязательных мер по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.**

**В отношении недр законодатель не разделяет требования по их рациональному использованию и охране. Так, ст. 23 Закона о недрах в качестве основных требований по рациональному использованию и охране недр определяет: соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и т.д. Если недропользователь не соблюдает указанные требования по рациональному использованию и охране недр, право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено.**

**Вторая разновидность объектов охраны - поверхностные и подземные воды. Загрязнение вод является одним из самых опасных негативных воздействий человеческой деятельности на водные объекты, которое приводит не только к необратимым неблагоприятным изменениям качества вод и водных экосистем, но и непосредственно влияет на все живые организмы нашей планеты. ВК РФ не обходит вниманием проблему охраны вод. В соответствии со ст. 55 ВК РФ обязанности по проведению водоохранных мероприятий возложены на собственников водных объектов. Если данные объекты находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, то и охрана вод осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий.**

**Основным источником загрязнения как поверхностных, так и подземных вод является сброс загрязненных сточных вод предприятиями промышленности, коммунального и сельского хозяйства вследствие неудовлетворительного состояния очистных сооружений. Сложившаяся ситуация с нехваткой в стране чистой питьевой воды свидетельствует о недостаточной эффективности действующего правового механизма охраны вод от загрязнения. Принятие в 2006 г. ВК РФ, а также передача полномочий по управлению водными объектами федеральному агентству вследствие административной реформы, не только не решило проблему охраны вод, но и по значительному ряду позиций привело к ослаблению водоохранных требований.**

**Третьим видом объектов охраны являются леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, т.е. объекты "живой" природы. Охрана лесов проводится по следующим основным направлениям (ст. 51 ЛК РФ): мероприятия по охране лесов от пожаров; меры, направленные на предотвращение и пресечение незаконных рубок леса; мероприятия по охране от нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам; защита от вредителей и болезней леса.**

**Фаунистическое законодательство устанавливает три группы объектов животного мира со своими особенностями правового режима охраны:**

**- объекты животного мира, которые являются объектами охоты или рыболовства (их перечень определен нормативно-правовым актом Правительства РФ и пользование такими объектами допускается в установленном законом порядке на основании разрешительных документов);**

**- объекты животного мира, не отнесенные к объектам охоты или рыболовства; добывание или иное использование таких объектов согласно ст. 43 Закона о животном мире допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов в порядке, установленном законами и иными подзаконными актами РФ и субъектов РФ;**

**- объекты животного мира, отнесенные к числу особо охраняемых, в том числе, занесенные в Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ (добывание таких объектов запрещается).**

**К последней, четвертой категории объектов охраны относится атмосферный воздух, озоновый слой и околоземное космическое пространство.**

**Атмосферный воздух как объект правовой охраны обладает рядом особенностей. Во-первых, атмосферный воздух является разделяемым природным ресурсом, таким образом, правовой режим его охраны и использования должен определяться как внутригосударственным, так и международным правом. Во-вторых, в силу своих физических свойств атмосферный воздух не может являться объектом права собственности, т.к. воздушные массы находятся в постоянном неконтролируемом движении и перемещении, следовательно, в отношении воздуха невозможна реализация правомочия владения, первого из триады правомочий собственника. В-третьих, загрязнение атмосферного воздуха влечет возникновение таких глобальных проблем как истощение озонового слоя и изменение климата, следовательно, меры охраны атмосферного воздуха должны учитывать интересы всего мирового сообщества. В-четвертых, из-за неточных законодательных формулировок юристы-экологи на протяжении многих лет ведут научные споры о том, что же должно быть объектом охраны: атмосфера в целом, т.е. воздушное пространство и смесь газов, его наполняющих, или же исключительно атмосферный воздух.**

**Что касается околоземного космического пространства, то данный природный компонент был признан на международном уровне общим наследием человечества (Договор по космосу 1967 г., Соглашение о Луне 1979 г.). Выполняя свои международные обязательства, Российская Федерация не должна размещать в космическом пространстве и небесных телах военные объекты, в том числе, ядерное оружие и другие опасные виды вооружений. Постепенно в международном праве складывается принцип использования космоса исключительно в научно-исследовательских мирных целях.**

**2. В комментируемой статье определены не только объекты охраны окружающей среды, но и основные виды негативного воздействия, против которого направлена такая защита:**

**- загрязнение - поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Загрязнение окружающей среды возможно как в результате естественных причин (например, извержение вулканов, наводнение и т.п.), так и в результате деятельности человека (антропогенное загрязнение);**

**- истощение - резкое количественное уменьшение какого-либо природного ресурса, препятствующее его функционированию и дальнейшему воспроизводству.**

**- деградация - утрата, полная или в значительной части, природным объектом своих полезных естественных свойств в результате антропогенной деятельности.**

**- порча - приобретение природным объектом тех или иных ярко выраженных устойчивых негативных характеристик под воздействием антропогенной деятельности;**

**- уничтожение - полное прекращение существования природного объекта.**

**3. Комментируемая статья устанавливает также объекты первоочередной и особой охраны. Хотя разница между различными видами охраны не раскрывается; по всей видимости, первоочередная охрана имеет приоритет по отношению к "особой". Первоочередной охраной обеспечиваются естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы (см. ст. 1), не подвергшиеся антропогенному воздействию.**

**К объектам особой охраны относятся, например, объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО. На сегодняшний день Россия представлена в Списке 15 культурными и 8 природными объектами. По количеству природных объектов РФ находится на 5 месте вслед за Канадой, Китаем, Австралией и США. В настоящее время статус объекта Всемирного природного наследия в России имеют: озеро Байкал, девственные леса Коми, вулканы Камчатки, золотые горы Алтая, Западный Кавказ, Центральный Сихотэ-Альнь, Убсунурская котловина, остров Врангеля. Попасть в Список всемирного природного наследия - задача непростая: объект - кандидат должен соответствовать как минимум одному их четырех критериев:**

**- являться выдающимся примером, представляющим основные этапы развития Земли, включая свидетельства древней жизни, значительные геологические процессы в стадии формирования форм рельефа геоморфологических и физикогеографических элементов, имеющих важное значение;**

**- являться выдающимся примером, представляющим экологические и биологические эволюционные процессы, развитие экосистем или наземных, речных, прибрежных и морских сообществ растений и животных;**

**- представлять собой природный феномен или территорию исключительной эстетической значимости;**

**- содержать места обитания наиболее представительных и важных для сохранения биологического разнообразия видов, включая те ареалы, где сохраняются виды, имеющие выдающееся мировое значение с точки зрения науки и сохранения, и находящиеся под угрозой исчезновения.**

**Включение объекта в Список всемирного наследия означает, что данный объект находится под международной охраной, и в случае угрозы его исчезновения, меры по восстановлению будет принимать совместными усилиями мировое сообщество.**

**Помимо объектов всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, к объектам особой охраны относятся:**

**- государственные природные заповедники - природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем;**

**- государственные природные заказники территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса;**

**- памятники природы - уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения;**

**- национальные парки - природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма;**

**- природные парки - природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях**

**- дендрологические парки и ботанические сады природоохранные учреждения, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности;**

**- лечебно-оздоровительные местности - территории, обладающие природными лечебными ресурсами и пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения;**

**- курорты - освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях природные территории, располагающие природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры;**

**- иные природные комплексы;**

**- исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации;**

**- объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;**

**- континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации;**

**- редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.**

**Глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды**

**Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды**

**1. Данная глава посвящена правовым основам экологического управления. С общетеоретических позиций управление есть целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления. Сам термин управление стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.**

**В юридической литературе в основном рассматривается понятие государственного управления. При этом оно формулируется в широком и узком смыслах. В широком смысле государственное управление определяется как деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в различных формах. В более узком смысле (например, в административном праве) под государственным управлением понимается вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. В настоящее время в связи с появлением и планомерным развитием института местного самоуправления закрепился в употреблении термин муниципальное управление. Комментируемый закон признает возможность и даже необходимость осуществления экологического управления, как государственными органами власти, так и органами местного самоуправления.**

**В комментируемом законе под термином "управление" понимается как общая функция всех властных институтов в России, так и государственное управление в узком смысле. Закон говорит только о государственном и муниципальном управлении в сфере взаимодействия общества и природы, хотя некоторые авторы в своих трудах указывают и иные виды такого управления - "общественное", "производственное", "отраслевое (ведомственное)" и др.**

**Представляется, что в контексте комментируемого Закона под управлением понимается осуществление внешних государственно-властных полномочий, подкрепляемых возможностью применения мер государственного принуждения. Общественное управление в рассматриваемом контексте не имеет правового характера по причине отсутствия у общественных объединений возможности реализации внешних властных функций. Общественные объединения могут осуществлять только "экологически значимую деятельность" либо "участвовать в обеспечении экологического правопорядка" (например, посредством сообщения соответствующим государственным органам о совершении экологических правонарушений, осуществления общественной экологической экспертизы). Содержание производственного экологического управления определяется экологическими требованиями к конкретному хозяйствующему субъекту исходя из параметров и видов осуществляемого им негативного воздействия на окружающую среду. Следовательно, речь идет не о реализации функции управления, а лишь об обязанности соблюдения определенных законодательных предписаний об охране окружающей среды. В свою очередь отраслевое (ведомственное) управление осуществляют федеральные министерства, службы и агентства в пределах своей компетенции. Исходя из этого, не ясна принципиальная разница между "государственным" и "отраслевым (ведомственным)" управлением.**

**Под управлением в области охраны окружающей среды (экологическим управлением) понимается нормотворческая, правоприменительная, юрисдикционная и иная властная деятельность всех органов государства, а также органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на регулирование отношений в сфере взаимодействия природы и общества в целях обеспечения благоприятного качества окружающей среды, соблюдения и защиты экологических прав и интересов физических и юридических лиц.**

**Таким образом, управленческая деятельность в области охраны окружающей среды осуществляется исключительно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Только они имеют внешние полномочия властного характера, со всеми вытекающими отсюда последствиями (подчинение своей воле от лица государства или с санкции государства, вплоть до применения мер государственного принуждения).**

**Управление в области охраны окружающей среды и природопользования касается не только экологических, но и других отношений в сфере общественного производства, влияющих на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.**

**Специфика государственного управления в рассматриваемой области обусловлена как объективными факторами, связанными с обострением социально-экономических и экологических проблем, характерных для происходящих процессов в условиях рыночной экономики, так и субъективными факторами и обстоятельствами, в том числе переоценкой роли и значения рыночных механизмов, административно-правовых мер.**

**Указанная специфика государственного управления проявляется прежде всего в основных задачах и принципах управления в экологической сфере.**

**2. Основным элементом правового статуса государственных и муниципальных органов является их компетенция, которая представляет собой закрепленную нормативными актами совокупность прав и обязанностей этих органов по предметам их ведения для осуществления функций государства и местного самоуправления. Природоохранные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления - это нормативно закрепленный комплекс прав и обязанностей этих органов по реализации экологической функции. Основой осуществления полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды являются положения Конституции РФ, имеющие принципиальное значение для развития всего экологического законодательства. Конституция охрану окружающей среды, особо охраняемые природные территории, а также законодательство об охране окружающей среды относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. "д", "к" ч. 1 ст. 72). Это означает, что по данным вопросам издаются федеральные законы и в соответствии с ними принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76).**

**Законы субъектов Российской Федерации принимаются либо после принятия соответствующего федерального закона, для уточнения и адаптирования его к особенностям отдельно взятого региона, либо в порядке опережающего нормотворчества. Однако, в любом случае, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам.**

**Осуществление такой совместной деятельности - тяжелый труд, прежде всего потому, что нескольким субъектам приходится согласовывать свои интересы. Причем успешной совместная деятельность может быть только в том случае, если заранее за сторонами закреплены направления их работы, осуществление которых должно привести к совместно ожидаемому результату.**

**Со всеми трудностями совместной деятельности сталкиваются и государственные органы в процессе управления в области охраны окружающей среды. Во-первых, вопросы разграничения и делегирования полномочий в области охраны окружающей среды всегда являлись камнем преткновения между федерацией и регионами. Законодательная, административная и судебная практика, приходившаяся на периоды 2002-2006 гг., как нельзя ярко показала противоборство по "перетягиванию одеяла" двух уровней власти.**

**Во-вторых, наделение и осуществление разными федеральными органами исполнительной власти смежных функций в сфере охраны окружающей среды приводили и приводят к дублированию их полномочий (например, несмотря на то, что полномочиями по осуществлению федерального государственного экологического контроля наделен только один орган - Росприроднадзор, не исключено осуществление некоторых контрольных мероприятий в области охраны окружающей среды и другим органом - Ростехнадзором, наделенным специальными функциями в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия).**

**Ситуация с разграничением полномочий осложняется еще и тем, что делить полномочия следует не всегда только между двумя субъектами. Следует иметь в виду и формирующийся субфедеральный управленческий уровень в результате создания федеральных округов, представленный территориальными подразделениями ряда федеральных органов исполнительной власти, наделенных рядом полномочий по охране окружающей среды. Наряду с этим, сохраняется субрегиональный принцип управления использованием и охраной водных объектов и водных биоресурсов (бассейновый принцип).**

**В комментируемой статье закрепляются полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, причем дается перечень полномочий, который остается открытым. Другими федеральными законами могут быть предусмотрены и иные полномочия. Кроме того, необходимо учитывать, что комментируемый закон имеет общий, базовый характер, а потому иные федеральные законы, подзаконные правовые акты конкретизируют эти полномочия применительно к предмету своего регулирования.**

**Следует отметить, что комментируемая статья далека от совершенства юридической техники, в ней перечисляются весьма неоднородные по содержанию полномочия. Так, в нее включены как формулировки предельно абстрактного, обобщенного характера, так конкретные полномочия. Например, указанное в числе полномочий "обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации" можно определить как общую цель, на достижение которой направлена деятельность и законодательных органов, и федеральных органов исполнительной власти.**

**В одном ряду с таким общим "полномочием" перечислены конкретные: принятие нормативно-правовых актов, объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ; ведение Красной книги РФ и др. Налицо нарушение критерия однородности.**

**3. В комментируемой статье перечисляются конкретные правомочия без указания на орган, которому эти полномочия принадлежат. Закрепление этих полномочий за отдельными федеральными органами осуществляется в Конституции Российской Федерации (акт общего характера), в федеральных конституционных и федеральных законах (Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"), подзаконных нормативно-правовых актах, посвященных конкретным органам (Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. "О министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации"), федеральных законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, посвященных исключительно вопросам охраны окружающей среды (Закон об ООПТ, Закон об охране атмосферного воздуха, Закон об экологической экспертизе), а также нормативно-правовых актах, регулирующих отношения в других сферах жизнедеятельности общества (градостроительство, образование, здравоохранение и т.д.) и содержащих экологические нормы.**

**Прежде чем более подробно прокомментировать полномочия органов государственной власти РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, следует остановиться на федеральных органах, которым перечисленные полномочия предоставлены. Исходя из широкого понимания государственного управления по содержанию и объему присущих им властных полномочий, различаются органы общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции выделены в особый вид органов государственной власти потому, что решение вопросов охраны окружающей среды не является их специальной и единственной функцией, а осуществляется наряду с решением иных государственных задач. К числу федеральных органов общей компетенции относятся: Президент РФ, Правительство РФ.**

**В соответствии со ст. 80 Конституции, Президент РФ является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на благоприятную окружающую среду. Он определяет основные направления внешней и внутренней политики государства, в том числе и экологической политики. В целях ее реализации Президент РФ по представлению Правительства РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, в которую входят органы государственной власти, решающие вопросы охраны окружающей среды, а также определяет компетенцию некоторых таких органов и назначает их руководителей (Указ Президента РФ "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" от 9 мая 2008 г. N 724, Указ Президента РФ "О Министре природных ресурсов и экологии Российской Федерации" от 12 мая 2008 г. N 740).**

**Президент РФ определяет также государственную стратегию РФ в области охраны окружающей среды, выступает субъектом законодательной инициативы по экологическим вопросам, подписывает международные документы по вопросам охраны природы и реализации права человека на благоприятную окружающую среду. Президент РФ своими указами разрабатывает механизм имплементации норм по правам человека в национальную правовую систему. Кроме того, он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти, противоречащих Конституции и федеральным законам. Так, указом Президента РФ от 15 мая 2000 г. было приостановлено действие постановления главы администрации Смоленской области от 26 июня 1998 г. "О взимании платежей за загрязнение окружающей природной среды от иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства на автодорогах Смоленской области".**

**Правительство РФ также относится к федеральным органам государственной власти общей компетенции. Правительство осуществляет исполнительную власть. Согласно п. "в" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство России обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области экологии. Основной закон предписывает также Правительству РФ осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан, куда входит и право на благоприятную окружающую среду. Указанные полномочия конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". Согласно ст. 18 данного закона, Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия.**

**С этой целью Правительство РФ занимается разработкой и реализацией государственных экологических программ, координирует деятельность федеральных министерств, служб и агентств в области охраны окружающей среды, принимает решения об организации особо охраняемых природных территорий, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы России, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий. В структуре Аппарата Правительства РФ действует Департамент социального развития и охраны окружающей среды Правительства Российской Федерации (распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. об утверждении структуры Аппарата Правительства РФ).**

**Органами специальной компетенции называются органы государственной власти, специально уполномоченные Правительством РФ или Президентом РФ выполнять соответствующие экологические функции. Указанные органы будут рассмотрены подробнее в комментарии к статье 8.**

**По характеру своей компетенции органы управления в сфере охраны окружающей среды подразделяются на межотраслевые и отраслевые. Межотраслевые органы осуществляют функции, относящиеся ко всем (или большинству) природным объектам или видам деятельности, связанным с воздействием на окружающую среду. Отраслевые органы действуют в сфере охраны окружающей среды в отдельных отраслях экономики (транспорт, промышленность, энергетика и т.д.). К ним относятся: МВД России, Минобороны России, ФСБ России и т.д. Таким образом, федеральные органы, осуществляющие полномочия, перечисленные в комментируемой статье, названы. Рассмотрим подробнее лишь их отдельные полномочия.**

**Одним из первых полномочий является обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития России, разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением; разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации.**

**К числу важнейших управленческих функций относится также государственный контроль в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов РФ (федеральный государственный экологический контроль). С целью разграничения полномочий в области экологического контроля законодательно установлена система разделения объектов контроля, введены критерии отнесения этих объектов к федеральному уровню в зависимости от величины негативного воздействия хозяйствующего субъекта на окружающую среду. К полномочиям Правительства РФ комментируемый закон отнес подготовку перечня таких объектов и разработку единого порядка осуществления государственного экологического контроля, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 "Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)", Постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. N 31 "Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха"). К числу полномочий органов государственной власти Российской Федерации также отнесены подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей среды и обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды. Механизм осуществления каждого из перечисленных в комментируемой статье полномочий детально регламентирован в других законах и подзаконных актах.**

**Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды**

**1. Основой нормативно-правового регулирования разграничения полномочий в области охраны окружающей среды и природопользования является, как было отмечено ранее, Конституция РФ, ст. 72 которой предоставляет субъектам РФ право регулирования вопросов в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности. Субъекты РФ активно пользуются предоставленным им правом.**

**К одним из основных полномочий субъектов РФ в области охраны окружающей среды отнесены участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации; участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением.**

**Субъекты Российской Федерации устанавливают собственные правовые положения. Конечно, их законодательные акты во многом дублируют федеральное законодательство, но есть в них и положения, детализирующие его. В числе законов субъектов РФ можно выделить общие экологические законы (например, Закон Республики Северная Осетия-Алания от 22 октября 2007 г. N 51-РЗ "Об охране окружающей среды"; Закон Красноярского края от 6 декабря 2007 г. "Об охране окружающей среды в Красноярском крае"); законы об охране и использовании отдельных видов природных ресурсов (Закон Тамбовской области от 11 октября 2002 N 58-З "О природных ресурсах и природопользовании в Тамбовской области"; Закон Волгоградской области от 15 ноября 1996 г. N 89-ОД "О недропользовании на территории Волгоградской области"), об особо охраняемых природных территориях (Закон Алтайского края от 18 декабря 1996 г. N 60-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае"; Закон Читинской области от 30 января 1997 г. N 75-ЗЧО "Об особо охраняемых и резервных природных территориях Читинской области"; Закон Волгоградской области от 28 февраля 2000 г. "Об охране озера Эльтон"; Закон Краснодарского края от 7 августа 1996 г. N 41-КЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края"), об экологическом контроле (Закон Ярославской области от 29 апреля 2002 г. N 38-З "Об экологическом контроле на территории Ярославской области"; законы, посвященные экологическому образованию и воспитанию (Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. N 164-КЗ "Об экологическом образовании в Приморском крае"; Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 г. N 17 "Об экологическом образовании населения Республики Дагестан"), законы, содержащие экологические требования в различных сферах общественной деятельности (Закон Алтайского края от 6 марта 2000 г. N 16-ЗС "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами"; Закон Хабаровского края от 28 июля 1999 г. N 146 "Об отходах производства и потребления"; Закон Волгоградской области от 17 апреля 2000 г. "О безопасности населения и охране окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа, содержащих сероводород") и др.**

**2. Большинство проблем при реализации природоохранного законодательства возникает именно тогда, когда регионы на своем уровне посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов пытаются решить вопросы, отнесенные к ведению федеральных органов власти. Правоприменительная практика показывает, что впоследствии такие нормативные правовые акты отменятся либо органом, утвердившим такой акт, либо по инициативе правоохранительных органов. Однако период их действия ознаменовывается определенными сложностями, сопровождающимися противоречивыми судебными процессами.**

**Так, в соответствии со ст. 18 Закона об отходах, порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение определяется Правительством РФ. Спустя два года после принятия этого законодательного акта, Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 были утверждены Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, которыми разработка самого порядка возлагалась на Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Однако такие правила были разработаны только в 2002 году, по истечении четырех лет после принятия Закона об отходах. Так, Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 11 марта 2002 г. N 115 были утверждены Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. До этого времени норма федерального законодательства оставалась нереализованной.**

**Опережая принятие соответствующего документа федерального уровня, в Республике Татарстан был утвержден ряд нормативных правовых актов, подробно регламентирующих этот порядок, а именно: Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 10 декабря 2001 г. N 652 "Об утверждении Временных рекомендаций по делению предприятий на категории опасности", Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 26 декабря 2001 г. N 715 "Об утверждении Временных методических указаний по разработке нормативов образования отходов и лимитов на их размещение", Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 26 декабря 2001 г. N 715 "Об утверждении Методических рекомендаций по нормированию образования отходов", Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 9 апреля 2002 г. N 324 "Об утверждении Временного порядка рассмотрения и утверждения нормативов выброса (сброса) вредных веществ, нормативов образования и лимитов размещения отходов, выдачи разрешений на выброс (сброс), размещение отходов". Сложности, вызванные принятием таких нормативных правовых актов Республики Татарстан, обусловлены тем, что ими в отношении природопользователей устанавливались дополнительные требования, не отраженные на федеральном уровне.**

**Так, несмотря на то, что проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение согласно действующему на тот период федеральному законодательству утверждались Министерством природных ресурсов РФ, такие проекты, согласно нормативным правовым актам Республики Татарстан, должны были пройти этап согласования в Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан. В свою очередь, согласование соответствующей разрешительной документации федеральным законодательством не предусматривается. Принимая соответствующий нормативный правовой акт, орган государственной власти субъекта Российской Федерации тем самым необоснованно расширил свои полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.\*(1)**

**Одним из важнейших средств реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации является принятие региональных целевых программ, что также отнесено к полномочиям субъектов РФ.**

**Так, в Волгоградской области Постановлением Администрации от 28.09.2009 г. N 358-п утверждена долгосрочная областная целевая программа "Охрана окружающей среды и рациональное природопользование на территории Волгоградской области" на 2010-2012 годы, которая разработана для определения эффективных путей улучшения экологической обстановки в области. Региональные целевые программы, как и федеральные, представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального развития субъекта Российской Федерации.**

**Одной из основных государственных функций в области охраны окружающей среды, осуществляемой по единой государственной системе в РФ, является участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации (примером реализации указанной функции является Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 5 октября 2009 г. N 1158 "О Концепции развития территориальной системы наблюдения за состоянием атмосферного воздуха Волгоградской области до 2015 года", также на данный момент в Волгоградской областной Думе находится на рассмотрении проект Закона Волгоградской области "Об экологическом мониторинге в Волгоградской области").**

**3. Одним из важнейших полномочий субъектов РФ в области охраны окружающей среды является осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю. Субъекты РФ самостоятельно утверждают перечень должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации). В качестве примера приведем приказ Комитета природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области от 1 сентября 2009 г. N 464/02 "Об утверждении административного регламента по исполнению Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области государственной функции по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному контролю".**

**Согласно комментируемой статье, а также ст. 6.1 Закона о животном мире, одной из основных государственных функций субъектов РФ в области охраны окружающей среды является ведение Красной книги субъекта РФ. Красная книга РФ не может включать все виды объектов, которые находятся под угрозой исчезновения. Поэтому субъекты Российской Федерации издают собственные Красные книги, включающие сведения о состоянии, распространении и мерах охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного и животного мира на территории того или иного региона. Большинством субъектов РФ данное полномочие реализовано. Например, Красная книга растений и животных Саратовской области была создана еще в 1996 году и была в числе первых региональных Красных книг. На территории Волгоградской области также на протяжении ряда лет издается Красная книга (согласно Постановлению Главы Администрации Волгоградской области от 13 октября 2004 г. N 981 "О Красной книге Волгоградской области" и Постановлению Главы Администрации Волгоградской области от 8 августа 2008 г. N 1025 "Об утверждении Положения о ведении учета редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, занесенных в Красную книгу Волгоградской области").**

**Собственные Красные книги есть также в Московской, Ленинградской, Калужской, Тверской, Ульяновской, Нижегородской и других областях.**

**Комментируемым законом к природоохранным полномочиям субъекта РФ также отнесено ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, государственный экологический контроль которых осуществляется субъектом Российской Федерации.**

**Право на образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий также относится одному из важнейших полномочий субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.**

**В соответствии с Законом об ООПТ, особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.**

**Так, на территории Волгоградской области указанное полномочие реализуется в соответствии с Законом Волгоградской области от 7 декабря 2001 г. N 641-ОД "Об особо охраняемых территориях Волгоградской области", посредством создания семи природных парков (например, Закон Волгоградской области от 13 июня 2001 г. N 549-ОД "О создании Природного парка "Донской", Постановление Волгоградской областной Думы от 10 октября 2002 г. N 12/452 "Об образовании Природного парка "Щербаковский" на территории Камышинского района Волгоградской области" и др.).**

**В комментируемой статье перечисляется и ряд других полномочий, но она не содержит исчерпывающего перечня полномочий субъектов РФ, допуская их закрепление в иных статьях, как комментируемого закона, так и иных федеральных законов. Поэтому в дополнение к полномочиям субъектов РФ, указанных в данной статье, следует отметить следующие: организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры на территории субъекта РФ; осуществление согласования места размещения объектов, негативно влияющих на состояние окружающей среды; принятие решения о резервировании, а также изъятии земельных участков у собственников, землевладельцев, землепользователей при создании особо охраняемых природных территорий регионального (областного, краевого и т.д.) значения и т.д. В целом, указанная статья, как и статья 5, очерчивает круг вопросов, которые принадлежат субъекту РФ в целях реализации экологической функции государства, но не устанавливает перечень полномочий конкретных органов государственной власти субъектов РФ.**

**Закрепление перечисленных в статье полномочий за отдельными органами субъектов РФ, по аналогии с федеральным уровнем, происходит в законах и подзаконных актах субъектов РФ. Свои полномочия орган исполнительной власти субъекта РФ может осуществлять как непосредственно, так и через систему создаваемых отделов, управлений и иных структурных подразделений. Так, значительную часть принадлежащих Волгоградской области как субъекту РФ полномочий осуществляет Комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области.**

**Таким образом, в целом компетенция конкретных органов государственной власти субъекта РФ устанавливается субъектом РФ самостоятельно (как и сама система таких органов), однако эта самостоятельность содержит определенную условность: должны быть полностью соблюдены требования, содержащиеся в Конституции РФ (ч. 1 ст. 77; ст. 1, 5, 10, 72) и в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в т.ч. и предписания о конкретных полномочиях законодательных и исполнительных органов.**

**Статья 7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды**

**1. Органы местного самоуправления являются субъектами природоохранной деятельности, что следует из определения охраны окружающей среды, закрепленного в ст. 1 комментируемого Закона. Ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях является принципом охраны окружающей среды. Содержание муниципального управления в сфере охраны окружающей среды, в том числе его отличие от государственного управления, обусловлено особой ролью местного самоуправления. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления - это их право и обязанность решать вопросы местного значения в сфере охраны окружающей среды, а также осуществлять передаваемые им в установленном законом порядке отдельные государственные полномочия в этой сфере. Реализация таких полномочий направлена на сохранение и восстановление окружающей среды, благоприятной для проживания населения, на предотвращение и уменьшение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение компенсации причиняемого экологического вреда. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются экологическим законодательством - путем прямого закрепления, а также муниципальным законодательством - посредством их включения в перечень вопросов местного значения.**

**По степени специфичности природоохранные полномочия органов местного самоуправления можно подразделить на общие и специальные. Общие полномочия реализуются применительно к любым сферам деятельности - например управление муниципальной собственностью, правотворческие, бюджетные и другие полномочия. Многие общие полномочия муниципальных органов становятся природоохранными непосредственно в процессе их реализации, например в ходе принятия правовых актов экологической направленности, выделения бюджетного финансирования мероприятий по охране окружающей среды и т.п. Природоохранным полномочием общего характера может считаться принятие и организация выполнения местных экологических программ. Специальные полномочия включают в себя права и обязанности непосредственно в природоохранной сфере.**

**По порядку получения полномочия органов местного самоуправления в природоохранной сфере делятся на собственные (по вопросам местного значения) и переданные государственные полномочия. Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.**

**2. Положения комментируемого закона регулируют полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, следующим образом. Кроме специальной нормы (ст. 7), комментируемый закон содержит ряд других положений о природоохранной компетенции органов местного самоуправления.**

**Во-первых, это блок их обязанностей, корреспондирующих экологическим правам граждан. Граждане, общественные иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право: оказывать содействие органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды; обращаться в органы местного самоуправления с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. Кроме того, граждане имеют право направлять обращения в органы местного самоуправления о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране, а общественные иные некоммерческие объединения имеют право: обращаться в органы местного самоуправления о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан; подавать в органы местного самоуправления обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (п. 2 ст. 11, п. 1 ст. 12). Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды (п. 1 ст. 13), а также осуществлять экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности.**

**Органы местного самоуправления обязаны принимать меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в населенных пунктах, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.**

**Помимо комментируемого законодательного акта, природоохранная компетенция органов местного самоуправления может регулироваться нормами природоресурсного законодательства - ЗК РФ, Законом о недрах, Законом о животном мире, ЛК РФ, ВК РФ и др., а также природоохранными нормами других федеральных законов, например, Законом об охране атмосферного воздуха, Законом об ООПТ, Законом об отходах, Законом о природных лечебных ресурсах. Так, органы местного самоуправления осуществляют: управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения; контроль за рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель в пределах своей компетенции; использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, расположенных в границах городских и сельских населенных пунктов, за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в порядке, устанавливаемом органами государственной власти субъектов Федерации. Закон об охране атмосферного воздуха собственной компетенцией органы местного самоуправления не наделяет.**

**Существенные изменения были внесены в положения о полномочиях органов местного самоуправления в 2006 году. В период 2003-2005 гг. как комментируемый закон, так и Закон о местном самоуправления наделяли органы муниципального района и городского округа правом организации и осуществления экологического контроля. Предполагалось, что с 2006 г. вместо государственного регионального контроля будет введен муниципальный контроль объектов производственного и социального назначения, за исключением тех объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти. Однако соответствующие нормы были отменены накануне их вступления в силу. Многочисленные, частые и взаимоисключающие по своему смыслу поправки, вносимые в компетенционные разделы природоохранного законодательства в течение последних лет - примером чему может служить и противоречивое регулирование государственного и муниципального экологического контроля - стали одной из главных причин неэффективности контрольной функции муниципального (а также государственного) экологического управления.**

**Однако в целом в развитии муниципального и экологического законодательства намечаются тенденции усиления экологической составляющей в деятельности муниципальных органов. Совокупность природоохранных полномочий, реализация которых происходит в организованных формах, дает основание говорить о наличии у органов местного самоуправления самостоятельной и довольно обширной функции охраны окружающей среды.**

**Статья 8. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды**

**1. В комментируемой статье законе под термином "государственное управление в области охраны окружающей среды" понимается государственное экологическое управление в узком смысле слова, т.е. исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, направленная на организацию охраны и воспроизводства природных объектов и комплексов, предотвращение вредных последствий хозяйственной деятельности на природу и человека, поддержание благоприятного состояния окружающей среды.**

**Общая характеристика экологических полномочий федеральных органов исполнительной власти общей компетенции была дана в комментарии к ст. 5. Органами специальной компетенции называются органы государственной власти, специально уполномоченные Правительством РФ или Президентом РФ выполнять соответствующие экологические функции. Органы специальной компетенции подразделяются на отраслевые (осуществляют руководство подведомственным им отраслям), межотраслевые (выполняют специализированные функции межотраслевого значения) и внутриотраслевые (осуществляют руководство в рамках отрасли порученным участком работы - территориальные органы федеральных органов исполнительной власти). Межотраслевые органы выполняют блок природоохранительных задач по отношению ко всем (или большинству) природным ресурсам или видам деятельности; отраслевые осуществляют охрану окружающей среды в отдельных отраслях (сферах) экономики (транспорт, промышленность, энергетика и т.д.). В настоящий момент практически невозможно сформулировать исчерпывающий перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отдельные экологические функции.**

**Общий перечень федеральных органов исполнительной власти определяет Президент России по представлению Председателя Правительства РФ (ст. 112 Конституции РФ). В настоящий момент действуют Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. N 314 (с изм. от 22 июня 2009 г.) и Указ Президента РФ "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" от 9 мая 2008 г. N 724 (в ред. от 5 октября 2009 г.). В соответствии с данными Указами, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.**

**Можно выделить три межотраслевых органа специальной компетенции в области охраны окружающей среды: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Министерство сельского хозяйства РФ.**

**2. Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России), действующее на основе Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404 (в ред. 19 августа 2009 г.) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, не обитающим на особо охраняемых природных территориях и (или) не занесенным в Красную книгу Российской Федерации) и среду их обитания, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.**

**В структуру Минприроды России входят:**

**а) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 372 (в ред. от 14 сентября 2009 г.)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.**

**б) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 (в ред. от 8 августа 2009 г.)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.**

**в) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 (в ред. от 8 августа 2009 г.)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, гидротехнических сооружений, производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.**

**г) Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 282 (в ред. от 8 августа 2009 г.), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.**

**д) Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра). Действует на основе Положения (утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 293 (в ред. от 14.09.2009)) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере недропользования.**

**Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) действует на основе Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321 (в ред. от 17 октября 2009 г.) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда, защиты прав потребителей и др.**

**В структуру Минздравсоцразвития России входят:**

**- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 322 (в ред. 08.08.2009)).**

**- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 323 (в ред. 08.08.2009)).**

**- Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 324 (в ред. 08.08.2009)).**

**- Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) (Указ Президента РФ от 11 октября 2004 г. N 1304 (в ред. 24.09.2007)).**

**Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) действует на основе Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. N 450 (в ред. от 12 августа 2009 г.) и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, устойчивого развития сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в области лесных отношений и др.**

**В структуру Минсельхоза России входят:**

**- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) (Постановление Правительства РФ то 30 июня 2004 г. N 327 (в ред. 27 января 2009 г.)).**

**- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) Постановление Правительства РФ то 16 июня 2004 г. N 283 (в ред. от 27 января 2009 г.)).**

**3. Отраслевые органы специальной компетенции. Как уже отмечалось в комментарии к статье 5, отраслевые органы специальной компетенции осуществляют управление охраной окружающей среды в отдельных отраслях народного хозяйства (промышленность, транспорт, оборона, энергетика и т.д.). В их число следует включить МВД России, Министерство обороны РФ, Федеральную службу безопасности, таможенные органы и т.д. Данный перечень не носит исчерпывающего характера.**

**МВД России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 927 (ред. от 28 февраля 2009 г.) "Вопросы министерства внутренних дел Российской Федерации" в пределах возложенных задач оказывает содействие должностным лицам органов государственного экологического контроля в осуществлении их законной деятельности; принимает меры по предотвращению и пресечению преступлений и правонарушений (в том числе экологических); проводит оцепление определенных территорий при ликвидации последствий стихийных бедствий, а также экологических аварий и катастроф; участвует в обеспечении общественного порядка.**

**В ведении МВД России наиболее значимы экологические функции ГИБДД, которые заключаются в осуществлении контроля за соблюдением установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности движения, в том числе по охране атмосферного воздуха от вредного воздействия выбросов автомототранспорта.**

**Экологическая функция Министерства обороны РФ (Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. (ред. от 1 сентября 2009 г.) "Вопросы министерства обороны Российской Федерации") осуществляется посредством осуществления наблюдений за состоянием окружающей среды и ее изменением в результате повседневной военной деятельности; проведения проверки соблюдения воинскими частями требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей среды; проведения проверки выполнения планов и мероприятий по охране и оздоровлению окружающей среды; осуществления контроля за выполнением заключений государственной экологической экспертизы и т.д. Особенности государственного контроля за состоянием отдельных видов природных ресурсов (например, лесов), расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов на землях обороны определяются отдельными нормативными актами.**

**Экологическая функция Федеральной службы безопасности в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. (в ред. от 25 декабря 2008 г.) выражается в выявлении, предупреждении и пресечении деяний, посягающих на экологические интересы общества, представляющие особую экологическую опасность. К таким деяниям относятся экологическая контрабанда, связанная с незаконным вывозом стратегически важных природных ресурсов и ввозом на территорию России опасных отходов. Кроме того, в свете Экологической доктрины, впервые предусмотревшей систему мер по предотвращению терроризма, создающего опасность для окружающей среды, экологические функции данного органа будут и далее развиваться.**

**Органы таможни в соответствии с возложенными ст. 403 Таможенного кодекса РФ от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ (в ред. от 24 июля 2009 г.) функциями также оказывают содействие по осуществлению мер по защите объектов животного и растительного мира и охране окружающей среды (так например, пресекают незаконный оборот через таможенную границу видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения).**

**4. В каждом субъекте РФ устанавливается собственная система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Свои экологические полномочия орган исполнительной власти субъекта РФ может осуществлять как непосредственно, так и через систему создаваемых отделов, управлений и иных структурных подразделений администрации (правительства) субъекта РФ. В различных регионах существуют свои такие самостоятельные органы или структурные подразделения органа исполнительной власти общей компетенции. Так на территории Волгоградской области такой орган - Комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области. В соответствии с Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 10 декабря 2008 г. N 1693 (в ред. от 5 июня 2009 г.) данный Комитет является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления, обеспечения экологической безопасности, охраны и использования природных ресурсов, в том числе геологического изучения, использования и охраны недр и водных объектов, организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, государственной экологической экспертизы.**

**Статья 9. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

**1. Охрана окружающей среды и законодательство об этой деятельности отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно, федеральные законы и законы субъектов Федерации должны разграничить полномочия всех субъектов природоохранной деятельности, в том числе органов местного самоуправления, установить правовые основы этой деятельности.**

**Правовыми способами разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации являются конституционный и договорный. В течение нескольких лет существует непростая ситуация, сложившаяся вокруг "передела" природоохранных полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления. В комментируемом законе нет предписаний относительно процедуры разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере экологии.**

**Разграничение полномочий федеральных и региональных государственных органов осуществляется по двум направлениям: во-первых, посредством детального перечисления в федеральных законах и договорах (соглашениях) полномочий федеральных органов и органов субъектов РФ, и, во-вторых, посредством разграничения полномочий по территориальному признаку.**

**Большинство федеральных законов содержат непосредственный перечень предметов ведения субъектов Российской Федерации, а также устанавливает, что к их ведению относятся иные вопросы, не отнесенные к ведению Российской Федерации или федеральных органов государственной власти (ст. 6 Закона об экологической экспертизе, ст. 47 ЛК РФ, ст. 66 ВК РФ). Определенные полномочия в конкретной сфере общественных отношений применительно к органам субъекта Российской Федерации федеральные законы установить не могут в силу того, что систему таких органов субъект РФ устанавливает самостоятельно. Полномочия органов власти субъекта РФ "выводятся" из списка предметов ведения.**

**В течение ряда лет разграничение полномочий федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ осуществлялось не только федеральными законами, но и соответствующими договорами и соглашениями. Договором между органами государственной власти РФ и субъектов РФ конкретизировались предметы совместного ведения с учетом особенностей каждого субъекта Российской Федерации. Из действовавших за все время существования такой практики в России договоров, наиболее интересными в части природоохранного содержания, на наш взгляд, являются:**

**Во-первых, договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан (от 15 февраля 1994 г.), Башкортостан (от 3 августа 1994 г.), Республики Бурятия (от 29 августа 1995 г.) и Чувашской республики (от 27 мая 1996 г.).**

**Во-вторых, договора Российской Федерации с Калининградской областью от 12 января 1996 г., с Краснодарским краем от 30 января 1996 г., Ленинградской областью от 13 июня 1996 г. и городом федерального значения Санкт-Петербургом от 13 июня 1996 г.**

**В-третьих, договора РФ с автономными округами и автономной областью - Договор с Коми-Пермяцким автономным округом (от 31 мая 1996 г.) и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом (от 27 мая 1996 г.).**

**Приведенные Договоры содержали ряд позитивных положений, предусмотренных в связи с необходимостью усиления охраны окружающей среды соответствующего региона. Так, в Договоре с Республикой Бурятия было оговорено составление, координация и финансирование РФ программ по установлению особых условий природопользования и охраны окружающей среды озера Байкал, указаны обязанности Республики Бурятия в этой сфере, включая формирование специального экологического фонда. В ряде других договоров отражена специфика охраны окружающей среды курортной зоны (Краснодарский край), необходимость преодоления последствий испытаний и размещения оружия массового поражения (Коми-Пермяцкий автономный округ), охрана уникальных природных объектов мирового значения (Ладожское озеро, Финский залив и т.д.) Ленинградской области и т.д.**

**Такие внутригосударственные нормативные договоры долго занимали особое место в системе источников российского экологического права. Главным их значением являлось восполнение пробелов в экологическом законодательстве, а также устранение объективно имеющихся противоречий интересов Российской Федерации и отдельных ее субъектов. В настоящий момент подобная договорная практика прекращена, и преобладает законодательное разграничение полномочий федеральных и региональных органов власти.**

**2. Согласно п. 2 комментируемой статьи соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, заключаются в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.**

**Конституция РФ регулирует этот вопрос в п.п. 2 и 3 ст. 78, согласно которым федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ в свою очередь по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.**

**Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.**

**В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" также закрепляется обязательная информация, которая должна содержатся в таких соглашениях, - это условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.**

**Конкретный порядок подготовки и согласования соглашений, а также порядок их утверждения Правительством России, внесения в них изменений и (или) дополнений закреплены в Правилах заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий (утв. Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. N 924).**

**Статья 10. Управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления**

**Общие положения о муниципальном экологическом управлении были рассмотрены в комментарии к статье 7 Закона.**

**Закон о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 34) установил обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Все они в различном объеме участвуют в реализации природоохранной функции местного самоуправления.**

**Представительному органу в системе муниципальных органов власти предоставлено право выражать волю населения муниципального образования, придавать ей общеобязательный характер, осуществлять от имени этого населения власть. Этим объясняется наличие исключительных полномочий представительного органа местного самоуправления. К таковым относятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и т.д. (ч. 10 ст. 35 Закона о местном самоуправлении).**

**Перечисленные полномочия предопределяют возможности представительного органа местного самоуправления активно участвовать в реализации природоохранной функции в комплексе с другими функциями местного самоуправления.**

**Как правило, в уставах муниципальных образований предусматривается должность главы муниципального образования - высшего должностного лица муниципального образования, наделенного уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Его функции, наименование и место в системе органов местного самоуправления различаются.**

**Деятельность главы муниципального образования тесно связана с деятельностью исполнительного аппарата местного самоуправления. Имея разные наименования, структуру, порядок формирования, они выполняют одну и ту же общую функцию: обеспечивают исполнение решений населения, представительного органа местного самоуправления, а также реализацию действующего законодательства Российской Федерации.**

**Экологическими проблемами в муниципальных образованиях могут занимается специальная экологическая служба, входящая в состав местной администрации, либо различные подразделения исполнительного органа, осуществляющие управление в конкретных отраслях муниципального хозяйства, и решающие вопросы охраны окружающей среды в комплексе с другими.**

**При формировании таких органов порой происходит нарушение федерального законодательства. Так в 1996 г. председателем Новосибирского областного комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов и мэром г. Новосибирска был утвержден Новосибирский городской комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов. Согласно Положения об этом органе, данный городской комитет являлся органом мэрии г. Новосибирска и Новосибирского областного комитета охраны окружающей среды. Таким образом, данная структура подчинялась в своей деятельности одновременно органу местного самоуправления общей компетенции и государственному органу субъекта Российской Федерации, что противоречит требованиям ст. 12 Конституции РФ, предусматривающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.**

**Установленные законами Российской Федерации и субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления в охране окружающей среды реализуются в практической деятельности этих органов по-разному. Это происходит в силу ряда причин, имеющих как объективный, так и субъективный характер. В числе объективных причин следует выделить, во-первых, территориальный фактор - является ли муниципальное образование городским (внутригородским) или сельским. В городских муниципалитетах с развитой промышленностью состояние окружающей среды часто обуславливает создание отдельных комитетов по охране окружающей среды в структуре городской администрации. Например, постановлением Волгоградской городской Думы от 6 июля 2006 г., в структуре администрации города Волгограда создан Департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов.**

**Департамент является отраслевым структурным подразделением администрации Волгограда, осуществляющим управление и полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности на территории Волгограда. Несомненно, что экологические проблемы, с которыми сталкиваются в городе и на селе имеют свою специфику.**

**Во-вторых, даже в рамках одинаковых по территориальной принадлежности (например, два городских или два сельских) муниципальных образований, экологическая обстановка на их территории может существенно различаться. Поэтому в этих муниципальных образованиях первоочередные экологические проблемы различны (например, для органов местного самоуправления города Череповца, признанного государственной экологической экспертизой зоной чрезвычайной экологической ситуации, и деятельностью органов местного самоуправления большинства других городских округов).**

**В-третьих, городские (сельские) муниципальные образования, даже при наличии примерно одинакового состояния окружающей среды, отличаются по экономическому положению и, следовательно, по возможности финансирования природоохранных мероприятий. Существуют и субъективные факторы, связанные с опытом, эколого-правовой культурой муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления и иными обстоятельствами, не имеющими прямого отношения к охране окружающей среды.**

**По порядку закрепления полномочий органов местного самоуправления в природоохранной сфере можно выделить их собственные полномочия, государственные полномочия, которые переданы путем делегирования или наделения, а также полномочия, возникшие в результате заключения специальных договоров. При закреплении за органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в законодательстве субъектов РФ в ряде случаев отсутствуют нормы, закрепляющие необходимость финансирования соответствующих полномочий.**

**По предмету природоохранной деятельности органов местного самоуправления, их полномочия можно разделить на четыре группы. В первую включаются полномочия по охране окружающей среды в целом (как комплексного объекта). Во вторую - по охране отдельных видов природных ресурсов. Третья группа включает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий и объектов местного значения. Четвертая группа включает полномочия по охране окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (в сельском хозяйстве, градостроительстве, при обращении с бытовыми отходами и т.д.).\*(2)**

**Признание в законе возможности осуществления муниципального экологического управления имеет большое значение с точки зрения концепции перехода России к устойчивому развитию. Совместное участие всех органов государственной и муниципальной власти в природоохранной деятельности является одним из важных моментов этого перехода. Только совместной планомерной работой по всем направлениям можно добиться результативной деятельности в сфере охраны окружающей среды.**

**Глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды**

**Статья 11. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды**

**1. Право на благоприятную окружающую среду является разновидностью субъективных прав граждан, которому корреспондируют обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по поддержанию окружающей среды в благоприятном состоянии, а также проведению различных мероприятий по устранению отрицательных воздействий неблагоприятной среды на жизнь и здоровье людей. Субъективное право - это гарантированная государством мера возможного (дозволенного) поведения личности, важнейший элемент ее конституционного статуса. Носитель субъективного права всегда имеет выбор: действовать определенным образом или воздержаться от действий (например, требовать или не требовать от компетентных органов предоставления экологически значимой информации).**

**Что следует понимать под благоприятной окружающей средой, право на которую закрепляет за гражданами данная статья? Комментируемый закон дает определение "благоприятной окружающей среды" в узком смысле, понимая под ней такую окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Однако если рассматривать данный термин в контексте иных экологических законов, то в широком смысле под "благоприятной окружающей средой" необходимо понимать такое состояние среды обитания человека, которое соответствует нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости, экологической устойчивости, видового разнообразия, способности удовлетворять потребности граждан в отдыхе, туризме, лечении, а также включать в себя эталонные участки природы, не тронутой человеческой жизнедеятельностью. Следовательно, право на благоприятную окружающую среду включает в себя возможность граждан пользоваться дарами природы (право общего природопользования), но исключает отношения собственности на природные объекты и возможности коммерческого их использования (право специального природопользования).**

**Учитывая взаимосвязь и взаимообусловленность прав и обязанностей, следует отметить вытекающие из п. 1 и п. 2 ст. 11 Комментируемого закона обязанности органов публичной власти, необходимые для реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. В числе таких обязанностей органов власти следует выделить разработку природоохранных нормативов; привлечение виновных в нарушении экологических предписаний к юридической ответственности; финансирование из бюджетов всех уровней экологических мероприятий и программ; обязанность соответствующих должностных лиц предоставлять экологическую информацию; учитывать экологические требования в ходе территориального планирования и градостроительного зонирования территорий; проводить государственный экологический контроль; государственную экологическую и иные экспертизы и т.д.**

**2. Из Конституции России и экологического законодательства вытекает ряд конкретных правомочий граждан в области охраны окружающей среды. По логике законодателя, их использование гражданами России позволит им реализовать свое конституционное право на благоприятную окружающую среду. Все нижеприведенные правомочия граждан могут быть классифицированы в две большие группы по критерию способа защиты: самозащита своих экологических прав и защита с помощью государственных институтов. В первую группу войдут правомочия граждан по проведению демонстраций, пикетирования и иных подобных мероприятий, а во вторую группу - обращения в органы государственной власти с заявлениями, жалобами, предложениями, исками и т.д. В их числе следует особо выделить следующие.**

**- право на создание общественных объединений, фондов и иных некоммерческие организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Порядок создания таких некоммерческих объединений предусмотрен в ГК РФ и иных федеральных законах. Так, порядок создания общественных объединений указан в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях". Все юридические лица, включая некоммерческие экологические объединения, приобретают предусмотренные законом и обязанности с момента их государственной регистрации.**

**Деятельность таких объединений является важным элементом гражданского общества, формой его контроля за эффективностью работы государственного аппарата. В развитых странах мира общественные экологические объединения являются внушительной политической силой, побеждая на выборах и получая значительное количество мест в представительных органах государственной власти и органах местного самоуправления. Под влиянием неправительственных экологических организаций происходит экологизация ряда других международных и государственных институтов, а также общественных структур (СМИ, профсоюзы, политические партии, другие общественные организации, рядовые граждане). Политизация экологических движений наблюдается повсеместно, приобретая глобальный характер и определяя глобальную тенденцию развития мирового экологического движения.**

**3. Граждане вправе принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах и иных не противоречащих законодательству акциях по охране окружающей среды. Данное право вытекает из ст. 31 Конституции России, предоставляющей гражданам возможность собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. При осуществлении данного права не допускается нарушение прав и свобод других лиц, а также использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны. В России действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, т.е. для их проведения не требуется специального разрешения властей. Вопросы организации данных мероприятий регулируются Федеральным законом от 19 июня 2004 г. "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".**

**Проводившиеся в форме демонстраций, пикетов и митингов протесты против строительства различных хозяйственных объектов конца 80-х начала 90-х годов XX века сменились на сегодняшний день практически полной апатией населения к подобным формам протеста.**

**Более востребованной формой защиты гражданами своих экологических прав в настоящий момент является их участие в проведении референдумов по экологическим вопросам. Согласно п. 3 ст. 3 Конституции России, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Право на участие в референдуме предусмотрено также п. 2 ст. 32 Конституции России. Референдумы могут быть трех уровней - федеральные, региональные (субъекта РФ) и местные.**

**Референдум Российской Федерации - это всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (ст. 1 Федерального конституционного закона "О референдуме в Российской Федерации" от 28 июня 2004 г.). Одним из таких вопросов государственного значения вполне может быть и охрана окружающей среды. В последнее десятилетие в России неоднократно предпринимались попытки провести референдумы по объектам, затрагивающим экологические интересы населения. По некоторым данным, за последние годы в России было инициировано 29 природоохранных референдумов.**

**Возможность и результативность их проведения была обусловлена позицией соответствующих органов публичной власти. В этом смысле примечательны референдумы по поводу строительства морского порта в г. Геленджик (1998 и 2000 гг.); референдум по поводу строительства Сосновоборского алюминиевого завода в Кингесепском районе (2004 г.); референдум в Калининградской области по поводу строительства нефтеперевалочных баз (2005 г.).**

**Из числа референдумов, получивших наибольший общественный резонанс, следует выделить проходивший в начале 2001 г. в ряде субъектов РФ сбор подписей для проведения референдума по вопросу о возможности ввоза в Россию отработавших ядерных материалов и ядерного топлива зарубежных АЭС в целях захоронения и переработки на территории России (в первом чтении Государственной Думой РФ в декабре 2000 г. был принят закон, которым такая возможность допускалась). Однако данная инициатива общественности по ряду причин не была реализована, а вступление в силу комментируемого закона и вовсе закрыло данную дискуссию.**

**Проведение референдума (даже с положительным результатом для его инициаторов) еще не создает само по себе необходимых гарантий от нарушения экологических прав граждан. Так, в г. Калуге был проведен референдум по вопросу строительства второй атомной станции. Отрицательный результат референдума был обжалован Минатомом России в Верховный Суд РФ, который согласился с его доводами о необходимости строительства этой станции.**

**В данном случае следует обратить внимание на следующее обстоятельство. В большинстве случаев граждане и их объединения пытаются проводить региональные и местные референдумы по вопросам в сфере атомной энергетики (например, по запрету строительства АЭС). Значительно более редкими являются попытки проведения референдумов по охране уникальных, экологически ценных территорий или другим вопросам природопользования. Необходимо иметь в виду, что федеральные энергетические системы и ядерная энергетика находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определяет, что на референдум субъекта РФ или местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся соответственно в ведении субъекта РФ или органа местного самоуправления (ст. 12). Однако вопросы атомной энергетики не находятся в ведении субъектов Российской Федерации или ведении органов местного самоуправления.**

**4. Граждане вправе требовать от органов государственной власти, местного самоуправления, иных организаций предоставления своевременной, полной и достоверной экологической информации, что является конкретизацией одного из основных принципов охраны окружающей среды. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" понимает под информацией "сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления" (ст. 2). Проблемам, возникающим при получении, использовании, защите информации уделяется внимание в рамках практически всех отраслей российского права. Так, Конституция России (ч. 2 ст. 24) предусматривает обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данное положение корреспондирует и с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право свободно искать и получать необходимую для него информацию (в том числе в сфере экологии).**

**ГК РФ, рассматривая информацию в качестве объекта гражданских прав, регулирует, главным образом, вопросы защиты особой разновидности информации, которая составляет служебную или коммерческую тайну. Она является таковой в случае, если имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа, а ее обладатель принимает меры к охране ее конфиденциальности (ст. 139 ГК РФ). Такая информация может дать экономическое преимущество незаконно получившей ее стороне в условиях конкуренции в ходе ведения предпринимательской деятельности. Регулируются ГК РФ и вопросы защиты интеллектуальной собственности.**

**Под экологической информацией понимается любая информация о состоянии вод, атмосферы, почвы, живых организмов и экосистем и их изменениях, о деятельности, факторах и мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на них, а также о запланированной или осуществляемой деятельности по использованию природных ресурсов и последствиях этого для окружающей среды, включая данные, необходимые для оценки этих последствий для окружающей среды и населения, а, кроме того, о мерах, направленных на охрану и рациональное использование окружающей среды.\*(3)**

**Указанной информацией располагают, в первую очередь, специально уполномоченные органы государства в области охраны окружающей среды. Такую информацию о состоянии окружающей среды они получают посредством мониторинга (наблюдения за качественным состоянием окружающей среды). Однако если речь идет о размере и характере вредного воздействия хозяйствующего субъекта, то по запросу общественного экологического объединения такую информацию обязан предоставить его руководитель.**

**Но несмотря на закрепление права граждан и их объединений на получение экологической информации в Конституции РФ и федеральных законах, а также наличии утверждаемых Правительством Российской Федерации положений о специально уполномоченных федеральных органах в области охраны окружающей среды, которым вменяется в обязанность предоставлять гражданам экологическую информацию, получение последней до сих пор связано с большими проблемами. Одной из них являлось отсутствие механизма реализации данного права, то есть подзаконными актами не был установлен порядок предоставления информации: какие должностные лица, в каком объеме, в какие сроки должны ее предоставлять. В качестве шага к решению данной проблемы можно рассматривать создание в мае 2002 г. в Министерстве природных ресурсов и экологии (в том числе в территориальных структурах) общественной приемной, одной из задач которой является обеспечение работы с общественностью и обращениями граждан по вопросам, относящимся к сфере деятельности МПР России, а также организация личного приема граждан руководством МПР России.**

**Возникают сложности и с привлечением к ответственности должностных лиц за не предоставление экологической информации, несмотря на наличие соответствующего состава правонарушения. Так, ст. 8.5 "Сокрытие или искажение экологической информации" КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на них, о радиационной обстановке, а также искажение сведений о состоянии земель, водных и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию. На наш взгляд, четкую правовую регламентацию имеют только категории "своевременная" и "достоверная" информация. Законами предусмотрен срок рассмотрения заявления граждан о предоставлении информации (1 месяц), пропуск которого означает нарушение должностными лицами требований закона. Недостоверной информацией могут считаться заведомо ложные, не соответствующие действительности сведения о состоянии окружающей среды. Типичным примером была авария на Чернобыльской АЭС, правду о которой российские граждане узнали с большим опозданием. До этого должностные лица сообщали, что ничего особенного на Чернобыльской АЭС не произошло, предоставляя не достоверную экологическую информацию.**

**Категория "полная" информация носит оценочный характер. Оценка полноты предоставленных сведений зависит от содержания и четкости предмета информационного запроса, сформулированного гражданами и их объединениями. В этом плане как раз и существуют сложности субъективного плана, связанные с тем, что граждане не всегда обладают необходимыми знаниями для того, чтобы юридически грамотно сформулировать вопрос к соответствующим должностным лицам. Следовательно, "полнота" или "не полнота" ответа соответствующих должностных лиц на запросы граждан подлежат индивидуальной оценке, в которой могут присутствовать элементы субъективизма, поскольку законом критерии "полноты" экологической информации не определены. Следует подчеркнуть, что информация о состоянии окружающей среды не относится к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 7 Закона РФ от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне").**

**5. Граждане вправе обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды, негативного воздействия на нее, получать своевременные и обоснованные ответы.**

**Данная норма корреспондирует с положениями ст. 33 Конституции РФ, согласно которой граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право является важным средством защиты экологических прав граждан, а также формой их участия в управлении делами государства. Праву граждан на обращение соответствует обязанность органов и должностных лиц рассмотреть в установленных порядке и сроке обращения граждан и уведомить их о результатах. Действующее законодательство предусматривает три основные формы обращения.**

**Во-первых, граждане могут обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления с предложениями по совершенствованию работы природоохранных органов, их структуры, путей решения отдельных экологических задач. Во-вторых, посредством заявления гражданин обращается к конкретному должностному лицу о содействии в реализации принадлежащего ему конституционного права на благоприятную окружающую среду, основные элементы которого конкретизированы в законах РФ и субъектов РФ. В-третьих, посредством жалобы граждане вправе требовать устранения допущенных нарушений своих экологических прав в результате принятия решения, либо иными действиями (бездействиями) соответствующих должностных лиц. Предложения и заявления подаются тем должностным лицам, в ведении которых находится решение соответствующего экологического вопроса. Жалобы подаются должностным лицам, в подчинении которых находится принявший обжалуемое решение, либо в суд.**

**6. Граждане вправе предъявлять иски в суд о возмещении вреда окружающей среде, а также их жизни, здоровью и имуществу. Экологический вред - любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований и связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц.\*(4) Право гражданина на возмещение вреда, причиненного окружающей среде, следует рассматривать в контексте действующего законодательства. Согласно п. 1 ст. 46 ГПК РФ, в случаях, предусмотренных законом, граждане и организации вправе обратиться в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе, либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Такая же возможность продублирована и в п. 1 комментируемой статьи.**

**Экологические правонарушения могут причинять вред окружающей среде, который, в свою очередь, может как повлечь, так и не повлечь причинение вреда здоровью и имуществу граждан. Например, уничтожение лесных массивов в отдаленных районах непосредственно вреда здоровью и имуществу граждан не причиняет, но вред экологическому состоянию лесов очевиден. Таким образом, п. 1 и п. 2 комментируемой статьи предоставляет гражданам право на судебную защиту благоприятного качества окружающей среды независимо от того, причинен ли непосредственно правонарушением вред их здоровью и имуществу или нет. В случае причинения такого вреда ст. 79 комментируемого закона и гражданское законодательство предусматривают порядок возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Обязанности по предъявлению исков в суд по возмещению вреда окружающей среде возложены также на специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды.**

**Существует множество примеров реализации гражданами и их объединениями своего конституционного права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, посредством обращения в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 179-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" были признаны не конституционными положения данного Федерального закона об уменьшении размера выплат и льгот гражданам, пострадавшим от радиации, сужен круг лиц, пользующихся такими льготами. Суд указал на недопустимость сокращения объема обязательств, ранее принятых на себя государством в отношении таких граждан.**

**В последние годы формируется и практика защиты экологических прав на международном уровне, поскольку Россия присоединилась к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Следовательно, российские граждане и юридические лица получили возможность обращаться для защиты своих имущественных и личных неимущественных прав в Европейский суд по правам человека, когда исчерпаны внутригосударственные возможности защиты их экологических прав. Россия признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении России. Поэтому применение судами вышеназванной Конвенции осуществляется с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Формально решения Европейского суда, конечно, не обязательны для государств, подписавших конвенцию, но фактически все они следуют практике суда, поскольку контрольные органы Конвенции признают себя связанными прецедентом. Существует достаточно примеров того, что высшие судебные инстанции России при рассмотрении гражданских и иных дел опираются на положения прецедентной практики Европейского суда.**

**Несмотря на то, что в Европейской конвенции по правам человека нет статьи, посвященной экологическим правам человека, это не препятствует защите последних посредством апелляции к другим статьям конвенции. В числе наиболее интересных дел по защите экологических прав человека в практике Европейского суда по правам человека следует выделить:**

**а) Дело "Фадеева против Российской Федерации" (жалоба N 55723/00). Заявитель утверждала, что проживание в санитарно-защитной зоне ОАО "Северсталь" в г. Череповец причинило существенный вред ее здоровью. Следовательно, в отношении нее имело место нарушение статьи 8 Конвенции по причине неисполнения государством своих обязанностей защиты ее частной жизни и ее жилища от серьезной экологической угрозы в результате хозяйственной деятельности металлургического предприятия "Северсталь".**

**Постановлением Суда от 9 июня 2005 г. было установлено, что имело место нарушение ст. 8 Конвенции, и на Российскую Федерацию была возложена обязанность выплатить заявителю в порядке возмещения морального вреда 6 000 евро, а также возместить судебные расходы.**

**б) Дело "Ледяева и другие против России". Европейским Судом было установлено, что отсутствие защиты от загрязнения окружающей среды является нарушением права на уважение частной жизни. Заявители - жители города Череповец, проживающие около Металлургического завода, жаловались на нарушение их прав в связи с отсутствием защиты от производимого заводом загрязнения окружающей среды.**

**В Европейском Суде заявители утверждали, что из-за загрязнения окружающей среды нарушается их право на защиту частной жизни и неприкосновенность жилища. Это противоречит гарантиям статьи 8 Конвенции, поскольку независимо от причин, по которым они проживают в рамках санитарной зоны, выбросы в атмосферу завода чрезмерны, программа по улучшению экологической обстановке в Череповце была отменена Правительством РФ, а информация об экологической обстановке нигде не публикуется.**

**Рассматривая дело, Европейский Суд сослался на дело "Фадеева против России". Тогда Суд признал, что частная жизнь может серьезно пострадать из-за загрязнения окружающей среды, ситуация в Череповце почти катастрофическая, а законодательство не содержит прямого запрета на постоянное проживание в санитарной зоне. Несмотря на то, что не было установлено, что здоровье Фадеевой было подорвано такой окружающей средой, Суд пришел к выводу, что качество ее частной жизни и ее дома безусловно ухудшилось. В данном деле Суд пришел к аналогичным выводам, сочтя, что государство-ответчик не предприняло никаких шагов, чтобы реально защитить заявителей от загрязнения окружающей среды: не отселило их в безопасную зону, не предоставило компенсацию для возможности переселиться самостоятельно. Кроме того, власти в разумное время не реализовали эффективных программ по снижению выбросов. Суд счел, что статья 8 Конвенции была нарушена, и присудил заявителям компенсацию морального вреда.\*(5)**

**в) в качестве примера эффективной судебной защиты экологических прав граждан в российских судах следует выделить Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 7 декабря 2005 г. N 48-Г05-18.**

**Как было установлено Судебной коллегией по гражданским делам ВС РФ, М.Н.И. и Т.А.А. обратились в Челябинский областной суд с заявлением о признании недействительным, противоречащим действующему законодательству и недействующим с момента издания Постановления Губернатора Челябинской области от 24 декабря 2003 г. N 554 "Об утверждении границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов: р. Миасс на участке от нижнего бьефа Шершневского водохранилища до поселка Каштак, озера Первое, озера Смолино, озера Синеглазово на территории города Челябинска" в редакции постановления Губернатора Челябинской области от 23 декабря 2004 г. N 666.**

**В обосновании своих требований заявители указали, что оспариваемое постановление издано неуполномоченным органом, противоречит действующему законодательству Российской Федерации и нарушает их права.**

**Решением Челябинского областного суда от 28 апреля 2005 г. постановление Губернатора Челябинской области признано недействующим с момента вступления решения суда в законную силу. В кассационных жалобах Губернатора Челябинской области и Управления федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Челябинской области поставлен вопрос об отмене решения суда.**

**Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.**

**Из материалов дела следует, что Губернатором Челябинской области было принято указанное Постановление от 24 декабря 2003 г. N 554, которым были утверждены границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов согласно приложения, которое не было опубликовано. Неопубликованное приложение к постановлению представляло собой материалы проекта "Корректировка проекта установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов на территории Челябинска", выполненный институтом "Челябинскгражданпроект" и состоящим их двух разделов, поименованных том 1 "Пояснительная записка" и том 2 "Природоохранные мероприятия".**

**Постановлением Губернатора Челябинской области от 23 декабря 2004 г. N 666 "О внесении изменений в Постановление Губернатора Челябинской области от 24 декабря 2003 года N 554", в котором приложение к постановлению от 24.12.2003 г. изложено в текстовой редакции, описаны установленные границы, водоохранных зон и прибрежных защитных полос.**

**В соответствии с п.п. "д" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Совместное ведение предполагает разделение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в порядке ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Принимаемые субъектом РФ законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью второй указанной статьи.**

**В соответствии со ст. 2 ВК РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие водные отношения, не могут противоречить названному Кодексу и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам. Согласно ст. 6 Федерального закона "Об охране окружающей среды" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды относится разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне. В соответствии со статьей 111 Водного кодекса РФ водоохранные зоны устанавливаются для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира.**

**Этой же статьей ВК РФ предусмотрено, что порядок установления размеров и границ водоохранных зон и их прибрежных защитных полос, а также режима их использования устанавливается Правительством РФ.**

**Во исполнение данной нормы Правительством РФ 23 ноября 1996 г. принято постановление N 1404, которым утверждено "Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах".**

**В нарушение требований ч. 5 ст. 111 ВК РФ и ч. 4 п. 5 Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных полос, размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, утвержденного Правительством РФ 23 ноября 1996 г. N 1404, материалы "Корректировка проекта установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов на территории Челябинска", органами исполнительной власти субъекта РФ - Челябинской области не утверждены.**

**Отсутствие утверждения на уровне субъекта РФ материалов "Проекта корректировки границ и размеров водоохранных зон...", как обоснованно указал суд, противоречит также общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, вытекающему из конституционного равенства всех перед законом и судом (часть 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность выполнения требований указанного проекта в части природоохранных мероприятий допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и нарушает принцип равенства и верховенства закона.**

**При таких обстоятельствах суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт, в действующей редакции, в нарушение требований федерального законодательства, не был представлен для проведения Государственной экологической экспертизы (п. 4 ст. 12 Федерального закона "О государственной экологической экспертизе"), основан на материалах "Корректировки проекта установления границ...", не утвержденного исполнительным органом субъекта РФ (ст. 111 Водного Кодекса РФ и п. 5 Положения о водоохранных зонах...).**

**Соответствует материалам дела и требованиям закона и вывод суда о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт нарушает права и законные интересы заявителей, как граждан-жителей города Челябинска на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья от неблагополучного воздействия окружающей природной среды, право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека и право на пользование водными объектами. Принимаемые субъектами РФ нормативно-правовые акты в сфере регулирования водных отношений, как обоснованно указал суд, должны быть направлены на реализацию прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условии водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистема.**

**Суд обоснованно не согласился с доводами представителя Губернатора области о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт не нарушает прав заявителей в связи с отсутствием доказательств вредного воздействия. Суд правильно исходил из того, что право граждан на благоприятную окружающую среду, включающую в себя право на чистую воду и благоприятную водную среду, не связано с наличием или отсутствием доказательств последствий вредного воздействия окружающей среды на заявителя. Материалы, подтверждающие неблагоприятное влияние загрязнения водных объектов города Челябинска суду были представлены. Отсутствие у заявителей заболеваний, связанных с состоянием водных объектов, как обоснованно указал суд, само по себе не может свидетельствовать о том, что их права не нарушены.**

**Таким образом, суд обоснованно отменил постановление, принятое с нарушением порядка принятия, и противоречащее федеральному закону. Вывод суда в этой части мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.**

**7. Юридическая обязанность - это установленные законом вид и мера должного, общественно необходимого поведения, обеспечивающего право другой стороны и гарантированного государством. В отличие от прав граждан, реализуемых свободно и по своему усмотрению, обязанность как предусмотренная Конституцией России и экологическим законодательством форма регулирования общественных отношений, опирается на властное начало, предполагающее в случае необходимости государственное принуждение.**

**Экологические обязанности тесно связаны с субъективными правами - это парные, взаимосвязанные категории. Данный принцип единства прав и обязанностей вытекает из ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека 1948 года, в соответствии с которой "каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности, осуществление прав и свобод гражданином требует должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований в демократическом обществе". В Преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. закреплено, что "отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит". Отсюда следует, что право на благоприятную окружающую среду также реализуется через права и обязанности как органов публичной власти, так и самих граждан и их объединений.**

**В отличие от большинства обязанностей, предусмотренных нормами гражданского права, и направленных на обеспечение интересов отдельных граждан или хозяйствующих субъектов, предусмотренные п. 3 комментируемой статьи экологические обязанности устанавливаются в интересах общества в целом. Невыполнение или ненадлежащее выполнение юридической обязанности является правонарушением и влечет меры государственного принуждения. Данная норма конкретизирует положения ст. 58 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.**

**Аналогично правам Конституция России разграничивает также и обязанности человека и гражданина. Например, обязанность защиты отечества возложена только на граждан (ст. 59). Относительно обязанности беречь природу и окружающую среду, Конституция использует термин "каждый", распространяя эту обязанность как на российских, так и на иностранных граждан и апатридов, находящихся на территории России.**

**Рассматривая экологические обязанности необходимо, во-первых, разграничивать экологические обязанности граждан и юридических лиц (к последним примыкают граждане-предприниматели). Во-вторых, следует различать экологические обязанности в различных сферах взаимодействия человека и природы. Кроме того, следует выделить экологические обязанности, вытекающие из требований к осуществлению отдельных видов деятельности (преимущественно распространяются на юридических лиц и граждан - предпринимателей); экологические обязанности, налагаемые как на физических лиц, так и на предпринимателей в ходе природопользования (использования вод, лесов, недр); экологические обязанности, налагаемые на граждан и юридических лиц в границах территорий с особым эколого-правовым статусом.**

**Другой классификацией экологических обязанностей граждан и их объединений, предусмотренных ст. 58 Конституции России и различными актами экологического законодательства, является их подразделение на экологические обязанности общего и специального характера. Так, п. 1 ст. 77 комментируемого закона предусматривает общую обязанность граждан, причинивших вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи и иного вредного воздействия возместить его в полном объеме.**

**В ст. 13 ЗК РФ на собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков возложена специальная обязанность по охране земель от различных видов вредного воздействия, а также бережному отношению к земле как природному объекту, вытекающая из наличия прав на земельный участок. Аналогичные специальные природоохранные требования содержаться в лесном, водном, горном и ином природоресурсовом законодательстве. Такие специальные природоохранные нормы отраслевых законов корреспондируют с положениями ст. 36 Конституции РФ, в которой выделяется обязанность не наносить ущерба окружающей среде при владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами.**

**Отдельная группа специальных экологических обязанностей предусмотрена экологическим законодательством для граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также для граждан, занимающих определенную должность. Так, п. 1 ст. 73 комментируемого закона предусматривается, что руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.**

**Таким образом, обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам распространяется не только на жителей населенных пунктов (или, например, охотников и туристов), но и на предпринимателей и должностных лиц, занимающихся определенными видами деятельности и сталкивающихся с решением экологических вопросов. Выполнение такими лицами своих специальных обязанностей и должно обеспечить благоприятное качество окружающей среды.**

**Статья 12. Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды**

**1. Для более эффективной и организованной защиты своих экологических прав граждане вправе создавать общественные и иные некоммерческие экологические объединения. Данная редакция комментируемой статьи является более прогрессивной по сравнению с ранее предусматривавшейся аналогичной нормой закона "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г., согласно которой действовали "экологические и иные общественные объединения". Такая классификация форм участия общественности в области охраны окружающей среды конкретизировалась и в иных экологических законах. Например, согласно ст. 20 Закона об экологической экспертизе, общественная экологическая экспертиза может проводиться только теми общественными объединениями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы.**

**В комментируемой статье предлагается другая классификация форм экологического объединения граждан, упоминая наряду со ставшими традиционными формами - общественными объединениями - еще и некоммерческие экологические объединения. С позиций гражданского законодательства, некоммерческие объединения (юридические лица) - это категория родовая, включающая в себя в качестве разновидности и общественные объединения. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Таким законом является, например, Федеральный закон от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", предусматривающий, кроме указанных в ГК РФ, и ряд других организационно-правовых форм некоммерческих объединений, таких, например, как некоммерческое партнерство или автономная некоммерческая организация, создаваемые для достижения общественно-полезных целей.**

**Действующая редакция комментируемой статьи отображает реально сложившуюся практику работы некоммерческих объединений (особенно фондов) в области охраны окружающей среды, а также необходимость законодательного подтверждения прав некоммерческих юридических лиц в области охраны окружающей среды. На сегодняшний день наиболее характерной формой организации граждан пока продолжает оставаться общественное объединение. Такие объединения могут создаваться в нескольких организационно-правовых формах: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности (ст. 7 Закона "Об общественных объединениях").**

**Одним из наиболее крупных экологических объединений является Международный Социально-экологический союз, собирающий и распространяющий экологическую информацию, разрабатывающий экологические программы. Не менее известна эколого-правовая фирма "Женщины-юристы за окружающую среду и развитие" (г. Москва), которая осуществляет общественную экологическую экспертизу, оказывает прочие юридические услуги по вопросам экологии, в том числе защищает экологические права и интересы в судах. Этим же занимается правовой центр "Юристы за экологию" (г. Санкт-Петербург), Партия зеленых (Санкт-Петербург) и др. Кроме того, следует отметить Экоцентр "Дронт" (Нижний Новгород), Эколого-правовой центр (Томск), "Движение за ядерную безопасность" (Челябинск), "Байкальскую экологическую волну" (Иркутск), Ассоциацию "зеленых" Карелии, общественное экологическое объединение "Экопресс" (Волгоград) и т.д. Существуют и международные общественные экологические организации и объединения, которые имеют в России свои филиалы и представительства ("Гринпис", "Экология", "Зеленый крест", Всемирный фонд охраны дикой природы, Международный союз охраны природы и природных ресурсов и т.д.).**

**2. Все экологические организации (объединения) по критерию характера осуществляемых видов деятельности можно подразделить на три группы.**

**Во-первых, общественные объединения, осуществляющие открытый перечень неюридических видов природоохранной деятельности (научную, образовательную, воспитательную, культурно-оздоровительную и т.д.).**

**Во-вторых, общественные организации, ведающие конкретными проблемами охраны окружающей среды, например, охраной животных (Межреспубликанский благотворительный фонд в защиту животных "Россиянин") или сохранением видового разнообразия птиц (Союз охраны птиц в России).**

**В-третьих, общественные объединения, участвующие в разработке нормативных правовых актов, парламентских слушаниях, осуществляющие защиту экологических прав граждан в судах и другую правовую помощь населению, проводящие общественные экологические экспертизы, участвующие в подготовке референдумов по экологическим вопросам и т.д.**

**Кроме того, общественные экологические объединения по критерию численности могут различаться от насчитывающих в своем составе нескольких человек до нескольких десятков и даже сотен; по территориальному охвату они могут быть локальные, региональные и общероссийские; по уровню решаемых проблем - от локальных до глобальных; по специализации - от небольшого числа рассматриваемых проблем до проведения широкого комплекса экологически значимых работ; по отношению к государственным органам - от сотрудничества до выступления с альтернативных позиций.\*(6)**

**В последние годы стала проявляться новая черта российского экологического движения, связанная с попытками участия в выборах под политическими лозунгами и создания политических партий и движений.**

**3. В настоящий момент в России действует более одной тысячи общественных экологических объединений. Данные объединения в разном объеме пользуются предоставленными им экологическими правами. Представляются наиболее важными в практическом отношении видами деятельности общественных и иных некоммерческих объединений осуществление судебной защиты экологических прав и законных интересов граждан. Такая судебная практика (хотя еще и не многочисленная) постепенно складывается.**

**Приведем ряд характерных примеров. Так, 19 декабря 1995 г. правительство Ленинградской области приняло постановление, согласно которому уменьшалась территория заказника "Линдуловская роща" (было изъято 584 из 939 га леса). По мнению межрегионального общественного объединения "Партия зеленых", предусмотренное изменение границ особо охраняемой природной территории Линдуловской лиственной рощи не соответствовало требованиям ранее принятого нормативного акта, а также нарушало право граждан на благоприятную окружающую среду, а изменение режима природопользования могло отрицательно повлиять на состояние животного мира.**

**Рассмотрев дело по существу, суд установил, что возможное наступление или отсутствие вредных экологических последствий в связи с изменением правового статуса, режима и размера государственного заказника "Линдуловская роща" в результате реализации постановления правительства области от 19 декабря 1995 г. могло быть установлено только государственной экологической экспертизой, которая вопреки требованиям закона не состоялась, а потому постановление правительства Ленинградской области противоречит экологическому законодательству.**

**Не менее известное дело с участием общественных экологических объединений было выиграно в 1999 г., когда проект бурения разведочной скважины компанией "ЭКССОН" получил отрицательное заключение государственной экологической экспертизы в связи с предполагаемым сбросом отходов бурения в море. Несмотря на это, Правительство РФ своим распоряжением фактически разрешает указанный сброс. Комитет по экологии Государственной Думы РФ и "Экоюрис" от имени природоохранных общественных организаций и граждан Дальнего Востока в 1999 г. опротестовывают данное решение в Верховном Суде РФ, который признает его недействительным. В результате спустя несколько месяцев распоряжение Правительства РФ было отменено Председателем Правительства Российской Федерации.\*(7)**

**4. В последние годы все большее распространение получает обжалование общественными объединениями в суде решений органов публичной власти о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду и об ограничении, приостановлении и прекращении осуществляемой хозяйственной деятельности. Одним из таких примеров работы общественных экологических объединений являлась попытка Волгоградского областного экологического объединения "Экопресс" в судебном порядке потребовать прекращения строительства элитных жилых домов в рекреационной зоне города Волгограда.**

**Суть дела заключалась в том, что постановлением администрации города Волгограда ООО был предоставлен в аренду земельный участок в границах Центрального парка культуры и отдыха для строительства девяти семнадцатиэтажных домов. В ходе подготовки к строительству потребовалось уничтожить более сотни деревьев. Кроме того, экологи полагали, что на территориях рекреационных зон, каковой является данный парк, не допускается строительство и расширение действующих коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения. Сокращение территории парка ухудшало экологическую ситуацию на территории Центрального района, поскольку наличие системы озелененных территорий в Волгограде является одним из главных факторов оздоровления на соответствующей территории экологической обстановки. Дело было принято к рассмотрению Центральным районным судом города Волгограда, и хотя в иске было отказано, представляется очень важным преодоление (хотя бы в единичном случае) обычной пассивности общественности в деле охраны окружающей среды, поскольку данное дело приобрело в Волгограде широкий общественный резонанс.**

**Заметим, что год от года размах и содержание участия общественности в принятии решений, реализация которых связана с негативным воздействием на окружающую среду, неуклонно увеличивается. Наиболее распространенным вариантом экологически значимых решений, в которых участвует общественность, является определение мест нового строительства, предоставление земельных участков, утверждение проектов, принятие генеральных планов городов и др. Однако надо иметь в виду, что экологические последствия могут возникнуть не только из-за нового строительства, но и в результате перепрофилирования (или ликвидации) определенных объектов, поэтому соответствующие решения должны иметь экологическое обоснование, проходить экологическую экспертизу и процедуру общественных обсуждений.**

**Формирование института участия общественности в процедуре принятия экологически значимых решений является необходимым условием становления демократического правового государства в Российской Федерации, поскольку именно гражданские инициативы являются той движущей силой, которая способствует недопущению негативного воздействия на окружающую среду при размещении потенциально опасных промышленных объектов.**

**Наиболее эффективной формой участия общественности в принятии таких решений является участие граждан и их объединений в обсуждении генеральных планов городских округов и поселений, а также правил землепользования и застройки, поскольку именно этими видами градостроительной документации определяются стратегические параметры застройки территории муниципальных образований, и на этой стадии оптимальнее всего обратить внимание органов местного самоуправления на недопустимость игнорирования экологических интересов населения.**

**5. Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает обязанность общественных и иных некоммерческих объединений по соблюдению требований в области охраны окружающей среды. Под указанными требованиями комментируемый закон понимает предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды. Более конкретно данные требования раскрываются в Главе VII комментируемого закона "Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности". Как следует из анализа статей данной главы, природоохранные требования распространяются на всех субъектов, осуществляющих предусмотренные в данной главе виды деятельности. Следовательно, положения данной главы распространяются и на общественные и иные некоммерческие объединения, в связи с чем, проведенное п. 2 комментируемой статьи дублирование положений главы VII комментируемого закона лишено особого практического смысла.**

**Статья 13. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду**

**1. Обязанность органов публичной власти по оказанию содействия гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды, о котором идет речь в п. 1 комментируемой статьи, означает продолжение формирования системы гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, то есть совокупности национальных экономических, политических, духовных, нравственных, правовых и иных условий реализации и средств защиты данного блага. В указанной системе гарантий следует выделить две большие группы, от которых зависит реализация экологических прав. В первую группу входят общесоциальные гарантии - политические, экономические и духовные гарантии, а во вторую группу - специальные (юридические) гарантии.**

**Под политическими гарантиями права каждого на благоприятную окружающую среду следует понимать международную и внутреннюю политику государства в области охраны окружающей среды, деятельность политических партий, общественных и иных некоммерческих объединений экологической направленности, поддержку их со стороны государства.**

**Экономические гарантии права каждого на благоприятную окружающую среду - это наличие такого уровня социально-экономического развития общества, при котором сведена к минимуму вероятность возникновения социально-экономических факторов, неблагоприятно влияющих на жизнедеятельность гражданина. Например, экономической гарантией, оказывающей содействие реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, является предусмотренное ст. 14 комментируемого закона предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством.**

**Духовные гарантии права на благоприятную окружающую среду - это наличие в обществе таких гуманитарных, этических и эстетических взглядов на природу, согласно которым природа понимается как важная нематериальная ценность, служащая неотъемлемым условием существования жизни людей, так и иных животных и растительных форм жизни. Решению проблемы повышения эколого-правовой культуры россиян посвящены ст. 71-74 комментируемого закона, которыми провозглашается всеобщность, комплексность и непрерывность экологического воспитания и образования, а также устанавливается роль государства в этом процессе. Например, в действующем государственном образовательном стандарте для высших учебных заведений, осуществляющих подготовку студентов по специальности "Юриспруденция", Министерством образования Российской Федерации включена в качестве обязательной для изучения дисциплина "экологическое право".**

**Целями экологического воспитания и образования являются повышение экологической культуры, образовательного уровня, профессиональных навыков и знаний населения в сфере экологии, а также обеспечение устойчивого социально-экономического развития регионов, своевременного выявления и устранения причин антропогенного воздействия на окружающую среду.**

**Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду обеспечивается не только при помощи общесоциальных гарантий, но и специальными (юридическими) гарантиями, к которым следует отнести систему средств правовой охраны личности.**

**Юридические гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду - это система государственно-правовых условий и средств их осуществления, к числу которых относятся не только законы и подзаконные акты, но и деятельность различных государственных учреждений, а также органы государства, на которые возложена обязанность обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.**

**Возглавляют взаимосвязанную систему юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду конституционные гарантии, являющиеся основой для всех отраслевых юридических гарантий, к которым следует отнести эколого-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые, административно-правовые и другие.**

**Специфика конституционных гарантий состоит в том, что они являются основой для всех иных юридических гарантий рассматриваемого права. В качестве общих конституционных гарантий могут быть признаны положения Конституции, закрепленные в ст. 2, 10, 17, 19, 52 и других статьях. Специфической конституционной гарантией является институт Уполномоченного по правам человека, права и обязанности которого зафиксированы наряду с Конституцией в Федеральном конституционном законе "Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г. Так, Уполномоченный по правам человека вправе оказать содействие гражданину посредством обращения в суд с заявлением в защиту его конституционного права на благоприятную окружающую среду, нарушенного решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах.**

**Наряду с конституционными нормами и возможностью судебной защиты своих прав, граждане могут защищать свое право на благоприятное качество окружающей среды при помощи отраслевых правовых средств. Наибольшее значение в этом смысле имеют эколого-правовые гарантии, закрепленные в комментируемом законе. В их числе следует выделить такие эколого-правовые гарантии, как осуществление нормирования качества окружающей среды; осуществление государственного и общественного экологического контроля, экологическое страхование и т.д. Данные гарантии регламентируются не только статьями комментируемого закона, но и в иных нормативных правовых актах. Например, экологическое законодательство рассматривает в качестве средства защиты экологических прав и законных интересов граждан государственную и общественную экологические экспертизы, порядок проведения которых регламентируется Законом об экологической экспертизе. Эколого-правовые гарантии могут содержаться и в законах субъектов Российской Федерации. Например, известно, что создание особо охраняемых природных территорий способствует улучшению состояния окружающей среды. Поэтому в ряде субъектов РФ приняты законы об особо охраняемых природных территориях, которыми предусматривается создание дополнительных категорий (по сравнению с предусмотренными федеральным законом) ООПТ регионального и местного значения.**

**Существующие гражданско-правовые гарантии регулируют порядок возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан. Так, ст. 1084-1094 ГК РФ и ст. 77-79 комментируемого закона закрепляют обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями, устанавливают порядок такого возмещения, а также особенности возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей среды. Особенностью возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением является то, что наряду с экономическими потерями учитывается и вред, нанесенный окружающей среде, ведущий зачастую к непоправимому ухудшению ее качества. Вред окружающей среде подлежит возмещению в соответствии со специальными методиками и таксами исчисления ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление надлежащего качества природного объекта.**

**В числе прочих отраслевых гарантий большое значение принадлежит административно-правовым гарантиям. Их содержание заключается в практическом осуществлении органами государственного и муниципального управления и их должностными лицами следующих юридически значимых действий: выполнение юридических обязанностей по обеспечению реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду; создание надлежащих условий его реализации; наблюдение за его реализацией; охрана данного права; применение санкций в случае его нарушения.**

**Примером работы данной группы гарантий будет являться оказание содействия со стороны соответствующих должностных лиц гражданам и их объединениям в получении своевременной, полной и достоверной экологически значимой информации, а также в своевременном реагировании на жалобы, заявления и обращения граждан.**

**2. В целях охраны окружающей среды законодатель предусматривает выполнение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экологических требований в процессе осуществления хозяйственной деятельности на всех стадиях организации производства: при размещении, проектировании и строительстве объектов (доэксплуатационная стадия); при вводе их в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации (послеэксплуатационная стадия), чему посвящена глава VII комментируемого закона.**

**Комментируемый п. 2 посвящен охране окружающей среды лишь на одной из указанных стадий - стадии размещения объекта. Размещение объекта - это выбор земельного участка для последующего расположения на нем определенного хозяйственного объекта (здания, строения, сооружения), производимый с учетом требований законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также учетом возможных экологических, экономических, демографических и иных последствий деятельности указанного объекта (объектов).**

**Выбор земельного участка для строительства объекта производится в соответствии с градостроительными регламентами, входящими в состав правил застройки, утверждаемых нормативными актами органов местного самоуправления. Земельные участки из состава государственных или муниципальных земель могут предоставляться для строительства, во-первых, без предварительного согласования мест размещения объектов, и, во-вторых, с предварительным согласованием мест размещения объектов (ст. 30 ЗК РФ).**

**При размещении объекта обеспечивается выполнение требований в области охраны и восстановления окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации таких объектов.**

**Комментируемая норма отчасти воспроизводит п. 3 ст. 35 комментируемого закона, утратившего силу, посвященного вопросам учета результатов референдумов при размещении объектов. Сохранение в комментируемой статье аналогичной нормы означает, что референдум как средство учета мнения населения сохраняется, однако на практике более востребованными являются упомянутые в комментируемой статье иные варианты "учета мнения населения". Под ним следует понимать публичные слушания, проводимые в соответствии с требованиями ГрадК РФ и применяемые для обсуждения генеральных планов, правил землепользования и застройки, определяющих перспективные места размещения строительных и иных объектов, равно как и частные случаи строительства (например, публичные слушания проводятся при предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства).**

**3. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, должностные лица могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.**

**Предусмотренные п. 3 комментируемой статьи препятствия гражданам и их некоммерческим объединениям в осуществлении их экологически значимой деятельности могут затрагивать различные ее аспекты и повлечь за собой различные последствия, а, соответственно, за их нарушение могут наступать различные неблагоприятные последствия. Наиболее мягким видом воздействия на нарушителей экологического законодательства (при условии, что эти действия нарушают и трудовое законодательство) является наложение мер дисциплинарного воздействия в соответствии со ст. 192-193 ТК РФ. За неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.**

**При наличии большей общественной опасности деяния, законодательство предусматривает меры административной ответственности. Так, ст. 8.5. КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию.**

**Наиболее же строгое наказание, например, за вышеупомянутый отказ в предоставлении гражданину информации, в том числе о состоянии окружающей среды, предусматривает ст. 140 УК РФ, согласно которой наказанию подлежит неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан. Данный перечень деяний, препятствующих реализации экологических прав граждан, равно как и мер ответственности, не является исчерпывающим.**

**Глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды**

**Статья 14. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды**

**1. Под экономическим регулированием в области охраны окружающей среды (экономическим механизмом охраны окружающей среды) понимается совокупность средств, с помощью которых у субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, стимулируется экономическая заинтересованность в проведении мероприятий по охране окружающей среды и принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду. В комментируемой статье перечислены основные методы экономического регулирования, некоторые из которых, к сожалению, до сих пор не имеют механизма реализации.**

**Прежде всего, к экономическим методам относится разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов. В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации", прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. При этом под экологическим прогнозом следует понимать научно обоснованную гипотезу о вероятном будущем состоянии экологических систем, определяемым естественными процессами и воздействием на них человека. По масштабам прогнозируемых явлений различают глобальный (на уровне биосферы), региональный (в пределах нескольких стран, одного материка, океана, моря, крупного озера), национальный (в пределах государства) и локальный (для относительно небольших территорий, например, муниципалитетов) экологические прогнозы.**

**Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, а также по регионам. Прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности и включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно - технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.**

**2. Вторым методом экономического регулирования в области охраны окружающей среды является разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации. Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов РФ предполагались для планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды. Ранее данному вопросу была посвящена ст. 15 комментируемого закона, в настоящий момент утратившая силу. Соответственно, все экологические программы, осуществлявшиеся в 90-х годах прошлого века и вплоть до 2005 г., сейчас свернуты.**

**3. Важнейшим методом экономического регулирования является установление платы за негативное воздействие на окружающую среду. Плата устанавливается за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; загрязнение недр, почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; иные виды негативного воздействия на окружающую среду (подробнее об этом см. комментарий статьи 16).**

**4. Установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду. Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов - ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды. Лимиты на размещение отходов, разрабатываемые в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду, количеством, видом и классами опасности образующихся отходов и площадью (объемом) объекта их размещения, устанавливают предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории. Порядок установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления указан в комментарии к ст.ст. 23, 24.**

**5. Проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов. Экономическая оценка природных объектов представляет собой определение их стоимости в денежном выражении в установленных видах природопользования, учитывая их средообразующие функции и полезности (эстетические, научные и т.п.). Следует иметь в виду, что природные объекты редко бывают изолированными, поэтому экономическая оценка должна проводиться комплексно, включая комбинирование данного ресурса с другими и с оценкой природно-экономического потенциала территории. В бухгалтерском учете оценка природных ресурсов практически не затрагивается. Объекты природопользования отнесены к основным средствам и, соответственно, должны приниматься к учету по первоначальной стоимости. Объекты нельзя создать, но пользователь несет затраты, связанные с получением прав на временное пользование или изъятие ресурса, длительность которого нередко составляет несколько десятков лет.**

**Экономическая оценка природных ресурсов применяется для определения их стоимости; выбора оптимальных параметров их использования; определения экономической эффективности инвестиций в объекты окружающей среды; возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.**

**6. Одним из экономическим привлекательных, стимулирующих инструментов является предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.**

**Рассмотрим данные методы подробнее.**

**- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий. Наилучшая существующая технология - это технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. Комментируемый Закон не уточняет критерии отнесения технологий к этой категории и не приводит обоснование выбора этих технологий. За рубежом "наилучшие доступные технологии" эффективно внедряются во всех отраслях промышленности уже более 10 лет, с момента вступления в силу Директивы 96/61/ЕС "О комплексном предотвращении и контроле загрязнений". Эта директива требует, чтобы государства-члены ЕС обеспечивали регулирование промышленной деятельности посредством разрешительной процедуры, основанной на технологических нормативах с использованием "наилучших доступных технологий".**

**Одним из механизмов реализации рассматриваемого требования является предоставление инвестиционного налогового кредита (ст. 66, 67 НК РФ), который представляет собой изменение срока уплаты налога, когда организации при наличии соответствующих оснований предоставляется право в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Данный кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам на срок от 1-5 лет. Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение договорного срока. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации при наличии такого основания, как проведение этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами; осуществление организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов. Инвестиционный налоговый кредит оформляется на основании заявления организации договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и организацией.**

**- предоставление налоговых и иных льгот при использовании нетрадиционных видов энергии, вторичных ресурсов и переработке отходов**

**По оценкам специалистов, в России накопилось более 80 млрд т отходов, при этом ежегодно образуется еще около 2,7 млрд т промышленных и 40 млн т твердых бытовых (ТБО). Средний уровень использования промышленных отходов составляет в России примерно 36%, а ТБО - лишь около 3,5%. Высоким уровнем использования характеризуются традиционно ликвидные виды вторичного сырья, в том числе лом и отходы черных металлов (свыше 88%). Плохо используются золы и шлаки ТЭС (10,4%), полимерные отходы (8,3%), изношенные шины (4,7%). Доля вторичного сырья в производстве важнейших видов продукции составила в 2002 г. в среднем около 11%, а в производстве стали - 27%. Между тем, из отходов растительного происхождения возможно получение электрической и тепловой энергии, которая может обеспечить до 7% потребности мировой энергетики. Использование биомассы в общем балансе электроэнергии в 2003 г. составило: в Финляндии - 23%, в Швеции - 18%, в Австрии - 12%. Всего в Европе в 2005 г. было произведено пять млн т нефтяного эквивалента биомассы по цене 350-450 евро за тонну нефтяного эквивалента (при цене нефти 500 долларов за тонну).\*(8)**

**В числе основных факторов низкого в среднем уровня использования отходов в качестве вторичных материальных ресурсов в РФ являются недостаточность и несовершенство правовой базы в сфере обращения с отходами производства и потребления; отсутствие достаточных экономических стимулов для сбора и переработки отходов; несовершенство инструментов регулирования в этой области; недостаточное участие малого и среднего бизнеса в сфере деятельности по сбору и переработке вторичных ресурсов.**

**Практика применения законодательства в сфере обращения с отходами тяготеет к реализации принципа платности размещения отходов для хозяйствующих субъектов в ущерб реализации принципа стимулирования вовлечения отходов в хозяйственный оборот. Для наращивания объемов использования отходов не используется такой результативный рычаг, как создание соответствующих организационных, нормативно-правовых и экономических условий для развития чисто рыночных отношений в области сбора, заготовки и промышленного использования отходов в качестве вторичных ресурсов. Целесообразность создания таких условий обусловлена спецификой образования и особыми свойствами отходов как товара и подтверждается опытом развитых стран мира и Европы, которые уже сегодня используют от 50 до 70% отходов производства и потребления, планируя в перспективе полное прекращение полигонного захоронения отходов.**

**- предоставление налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды**

**В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 "Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 26 января 1993 г. N 190, органам исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов Министерства природных ресурсов и экологии РФ предоставлено право устанавливать дифференцированные ставки платы и осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Разделом 6 Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды установлено, что предложения по корректировке разрабатываются конкретными природопользователями на основе планируемых природоохранных мероприятий, которые согласовываются с территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.**

**Конкретные природоохранные мероприятия, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя, определяются в соответствии с установленным перечнем природоохранных мероприятий. Основаниями отнесения мероприятий к природоохранным являются повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов); сокращение объемов: выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение концентрации токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ.**

**Затраты природопользователей на мероприятия, реализующие международные соглашения по охране природы, а также осуществляемые в рамках региональных экологических программ, подлежат рассмотрению на предмет зачета в счет платежей в первоочередном порядке, в том числе:**

**- сокращение загрязнения водных объектов в бассейне Балтийского моря на территориях Калининградской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Псковской, Тверской областей и Республики Карелия в части реализации водоохранных мероприятий, обеспечивающих сокращение сбросов соединений фосфора и азота, солей тяжелых металлов, нефти и других загрязняющих веществ, определенных рекомендациями ХЕЛКОМа (Хельсинский комитет по защите морской среды Балтийского моря);**

**- осуществление водоохранных мероприятий в бассейнах Черного и Азовского морей на территориях Краснодарского края, Смоленской, Брянской, Белгородской и других сопряженных областей в части снижения сбросов ртути, азота аммонийного, фосфора, фенола, цветных металлов, нефтепродуктов и других загрязняющих веществ, предусмотренных программой, одобренной государствами Причерноморья на совещании, проходившем в рамках ЮНЕП (программа окружающей среды ООН);**

**- мероприятия по хранению, обработке или уничтожению наиболее токсичных и опасных отходов в соответствии с директивой Совета ЕЭС, принятой в 1978 году, по удалению токсичных и опасных отходов: мышьяка, ртути, кадмия, таллия, бериллия, хрома шестивалентного, свинца и др.**

**Затраты на проведение мероприятий по охране окружающей среды, предусмотренные проектно-технической документацией на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и т.д. основного производства, должны осуществляться в рамках реализации проектов.**

**Не подлежат зачету текущие затраты на:**

**- газопылеулавливающие установки и устройства, являющиеся элементами технологической схемы и служащие для получения планируемой продукции из минерального сырья;**

**- газоотходы (воздуховоды), дымососы (вентиляторы, системы вентиляции и кондиционирования), служащие для установления нормальных санитарно-гигиенических условий на рабочих местах;**

**- санитарно-защитные зоны, сооружения для дожига газа на свечах, озеленение и т.д., являющиеся составными элементами технологических схем, промсанитарии, благоустройства и т.д.**

**Также к предоставлению налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды можно отнести предоставление возможности налогоплательщику уменьшить полученные доходы на сумму произведенных расходов - обоснованных и документально подтвержденных затрат. К ним, в частности, в соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 254 НК РФ относятся затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения (в том числе расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов, расходы на захоронение экологически опасных отходов, расходы на приобретение услуг сторонних организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод, формированием санитарно-защитных зон в соответствии с действующими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами, платежи за предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду и другие аналогичные расходы). Следует иметь в виду, что не учитываются расходы в виде суммы налога, а также суммы платежей за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду.**

**В связи с этим на практике часто возникают вопросы о возможности учитывать в расходах плату за загрязнение окружающей среды, если загрязнение производится сверх норм, но в пределах лимита. По данному вопросу существует две точки зрения.\*(9)**

**1) Выбросы в пределах лимитов в расходах не учитываются.**

**В ст. 23 комментируемого закона определено, что лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов, с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, могут устанавливаться при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Значит, выбросы в пределах лимитов относятся к сверхнормативным и в расходах не учитываются. Такое разъяснение содержится в Письме Минфина России от 1 декабря 2005 г. N 03-03-04/403.**

**В судебной практике есть примеры решений, подтверждающих такой подход. Так, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в своем Постановлении по делу N А33-11449/05 указал, что предельно допустимыми выбросами (сбросами) загрязняющих веществ в природную среду являются выбросы, произведенные в пределах установленных нормативов. При соблюдении лимитов на размещение отходов нормативы качества окружающей среды не обеспечиваются. При таком правовом регулировании спорных правоотношений плата за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду в пределах установленных лимитов является платой за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и в силу пп. 7 п. 1 ст. 254 и п. 4 ст. 270 НК РФ не уменьшает налоговую базу по налогу на прибыль.\*(10)**

**2) Выбросы в пределах лимитов можно учесть в расходах**

**Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 19 марта 2008 г. N Ф09-1599/08-С3 по делу N А76-8/07 было установлено, что согласно ст. 1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" под нормативами допустимого воздействия на окружающую среду понимаются нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. Из ст. 1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" следует, что под лимитом на размещение отходов понимается предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории, а под нормативом образования отходов - установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Поскольку лимиты на размещение отходов, утверждаемые для налогоплательщика, определяют предельно допустимое воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду, а платежи за размещение расходов в пределах установленных лимитов не являются санкцией за сверхнормативное воздействие на окружающую среду, то отнесение налогоплательщиком таких платежей к расходам, уменьшающим налоговую базу при исчислении налога на прибыль, следует признать правомерным.**

**В Постановлении ФАС Северо-Западного округа от 15 июня 2007 г. по делу N А26-7961/2006-218 было установлено, что лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ представляют собой фактические выбросы (сбросы) этих веществ, согласованные с органом исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды на период выполнения утвержденного этим органом плана по достижению нормативов допустимых выбросов (сбросов). Поэтому такие выбросы (сбросы) могут называться временно согласованными выбросами (сбросами), которые могут учитываться в качестве расходов, налоговую базу при исчислении налога на прибыль.**

**7. Поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды - деятельность по производству и продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг, осуществляемая в целях улучшения качества окружающей среды, охраны окружающей среды или направленная на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду. К предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды можно отнести: строительство, пуско-наладка объектов природоохранного назначения; производство оборудования и средств защиты окружающей среды; работы и услуги по обращению с отходами производства и потребления; проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивных природоохранных технологий, методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия; услуги по разработке документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления; услуги по разработке разделов "Охрана окружающей среды" в ТЭО, ТЭР и рабочие проекты на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение; экологический аудит; информационные услуги в сфере экологии и охраны окружающей среды; экологическое страхование.\*(11)**

**8. Возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде**

**Вред окружающей среде - негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Вред окружающей среде, согласно 77 комментируемого закона, это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Вред окружающей среде возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии - исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (см. подробнее комментарий к ст.ст. 75-80).**

**Статья 15. Утратила силу с 1 января 2006 г.**

**Статья 16. Плата за негативное воздействие на окружающую среду**

**1. Комментируемой статьей конкретизируется базовый принцип экологического законодательства - "загрязнитель платит". В соответствии с рекомендацией ОЭСР (организация экономического сотрудничества и развития) 1972 г., принцип "загрязнитель платит" означает, что загрязнитель должен нести расходы по проведению мер экологического оздоровления по решению властей. Физические и юридические лица, ответственные за загрязнение, должны нести все расходы по мероприятиям, необходимым для ликвидации этого загрязнения или сокращения его до уровня, который соответствовал бы нормативам качества окружающей среды. Однако в России принцип "загрязнитель платит" на практике превратился в принцип "платить за право загрязнять", поскольку многим предприятиям проще заплатить штраф (или вообще ничего не платить), чем выполнять определенную практическую природоохранную деятельность. Россия на сегодняшний день находится в положении единственной промышленно развитой страны, где не работает принятый мировым сообществом принцип "загрязнитель платит". Главными факторами, препятствующими в полной мере применению принципа "загрязнитель платит", являются несовершенство действующего законодательства, противоречивость ряда его положений, а также несформированный, неоформленный институт цивилизованного рынка природоохранных работ и услуг.\*(12)**

**В юридической науке и практике нет единого мнения по поводу того, является плата за негативное воздействие на окружающую среду налогом или платежом. В зарубежных государствах плата за негативное воздействие на окружающую среду является экологическим налогом.**

**Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются комментируемым законом, иными федеральными законами. Однако ни комментируемый закон, ни иное федеральное экологическое законодательство не устанавливают формы, но устанавливают виды негативного воздействия, и, соответственно виды соответствующих платежей. Федеральными законами, а также подзаконными нормативными правовыми актами, устанавливающими виды и порядок платежей, являются Закон об охране атмосферного воздуха; Закон об отходах; Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия"; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1995 г. "О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов"; Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления"; Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утв. Минприроды РФ 26 января 1993 г.**

**Вопросы определения формы платы и правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду законодательством не решены, а в науке нет единства мнений по данному вопросу. Существует несколько подходов к определению правовой природы платы в зависимости от определения налогового или неналогового характера платежей. Плату за негативное воздействие на окружающую среду определяют как налог, фискальный сбор, компенсационный платеж, административный штраф и т.п. Более того, правовую природу платы не могли определить и высшие судебные инстанции. Интересным представляются доводы Верховного и Конституционного Судов при определении в своих решениях правовой природы платы за негативное воздействие. Суть дела состояла в следующем. Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия был утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632.**

**Решением Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. N ГКПИ2002-178 "О признании незаконным (недействительным) Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в редакции от 14.06.2001" указанное Постановление было признано незаконным (недействительным). В решении Верховного Суда РФ было указано, что плата за загрязнение окружающей природной среды по своей правовой природе является налогом, поскольку обладает всеми признаками налога, перечисленными в ст. 8 НК РФ (обязательна, индивидуально безвозмездна, представляет собой отчуждение денежных средств плательщика для финансирования государства). Из содержания ст. 17 НК РФ следует, что налог, взимаемый в федеральный бюджет, может считаться законно установленным лишь в том случае, когда непосредственно в самом федеральном законе определены его плательщики и элементы налогообложения, к которым относятся: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Между тем в нарушение ст. 17 НК РФ все существенные элементы указанного налогового платежа установлены не федеральным налогом, а постановлением Правительства РФ и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти. К тому же, в соответствии с п. 1 ст. 16 комментируемого закона формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. Это является дополнительным подтверждением того, что плата за загрязнение окружающей среды может быть установлена только федеральным законом, а не актом Правительства РФ. С учетом вышеизложенного Суд признал незаконным (недействительным) указанное Постановление.**

**Правительство РФ обратилось в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности Постановления N 632. Определением Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. N 284-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" было установлено, что по смыслу ст. 16 комментируемого закона, платежи за различные виды негативного воздействия на окружающую среду взимаются за предоставление субъектам хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, права производить в пределах допустимых нормативов выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов, размещать отходы и т.п.**

**Указанные платежи взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, и представляют собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства; по сути, они носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа.**

**При этом платежи за загрязнение окружающей среды взимаются лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с негативным воздействием на экологическую обстановку; они дифференцируются и индивидуализируются в зависимости от видов и степени воздействия, оказываемого в ходе этой деятельности на окружающую среду, экономических особенностей отдельных отраслей народного хозяйства, экологических факторов, объема загрязнения, а также затрат природопользователей на выполнение природоохранных мероприятий, которые засчитываются в счет платежей за загрязнение окружающей среды. Таким образом, плата, внесение которой является необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, определяется в качестве индивидуально-возмездного платежа на основе дифференцированных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, с тем чтобы обеспечивалось возмещение ущерба и затрат на ее охрану и восстановление. Изложенное свидетельствует о том, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду не обладают рядом признаков, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, и, следовательно, не включаются в систему налогов.**

**В соответствии с нормативно-правовым комплексом, содержащимся в указанных положениях федерального законодательства в их взаимосвязи, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия. Они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором. Таким образом, рассматриваемое Постановление Правительства РФ признано не противоречащим Конституции РФ и подлежащим применению.**

**2. Все предприятия, учреждения, организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием, платят за негативное воздействие на окружающую среду. При этом негативное воздействие на окружающую среду - это воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды, то есть негативных изменений физических, химических, биологических и иных показателей окружающей среды.**

**Комментируемая статья определяет виды такого негативного воздействия в зависимости от объекта воздействия:**

**- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ. По официальным данным за 2007 год, в 135 городах Российской Федерации (55% городского населения) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. В 38 субъектах более 55% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения воздуха, из них в 6 (Москва и Санкт-Петербург, Камчатский край, Новосибирская, Омская, Оренбургская области) - 75% и более численности городского населения. В 210 городах России средняя за год концентрация одного или нескольких веществ превышает ПДК. Во многих субъектах Российской Федерации есть города, в которых максимальная концентрация какого-либо вещества в течение года превышала 10 ПДК. Всего в Российской Федерации таких городов 30 с населением 11,7 млн. чел. Средние и средние из максимальных концентрации основных загрязняющих веществ превышены: по пыли - в 226 городах, диоксиду азота - в 240, оксиду азота - 133, диоксиду серы - 231, оксиду углерода - 206, по бенз(а)пирену - в 166 городах.**

**Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников уже в I полугодии 2009 г. составили 9,6 млн.тонн. В течение I полугодия 2009 г. службами мониторинга Росгидромета зафиксирован 31 случай экстремально высокого и высокого загрязнения атмосферного воздуха (10 ПДК и более). Кроме того, зафиксировано 7 случаев аварийного загрязнения.**

**- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади. В I полугодии 2009 г. отмечено 15 случаев аварийного загрязнения водных объектов. На территории России по итогам за 2007 год выявлено 5967 участков загрязнения подземных вод, при этом более 80% участков загрязнения выявлены в грунтовых водоносных горизонтах, обычно не являющихся источниками питьевого водоснабжения населения. Основными загрязняющими подземные воды веществами являются соединения азота - на 2321 участке, нефтепродукты (1793), сульфаты, хлориды (975), тяжелые металлы - 437, фенолы (371). На 4138 участках (69%) интенсивность загрязнения подземных вод составляет 1-10 ПДК, на 1293 участках (22%) изменяется в пределах 10-100 ПДК, на 536 участках (9%) превышает 100 ПДК. Наибольшую экологическую опасность представляет загрязнение подземных вод на водозаборах питьевого водоснабжения, которое за период 1985-2006 гг. было отмечено на 1950 водозаборах, преимущественно представляющих собой одиночные эксплуатационные скважины с производительностью менее 1,0 тыс. м3/сут. Загрязнение 2321 участка (39% общего количества) связано с деятельностью промышленных предприятий, 721 участка (12%) с сельскохозяйственной деятельностью, 739 участков (12%) с коммунальным хозяйством**

**- загрязнение недр, почв. В I полугодии 2009 г. зафиксировано 4 случая аварийного загрязнения почв. Загрязнение почв происходит в основном токсикантами промышленного происхождения. При загрязнении почв тяжелыми металлами в качестве источника загрязнения может выступать одно предприятие, группа предприятий или город в целом. В почвах городов Ижевска, Нижнего Новгорода, Саранска, Владивостока среднее содержание свинца за 2003-2007 гг. превышает (или достигает) 1 ПДК. Источниками загрязнения окружающей среды соединениями фтора являются алюминиевые заводы, предприятия по производству фосфорных удобрений и другие. За последние 5 лет (2003-2007 гг.) зафиксировано загрязнение фтором в целом почв территорий городов Краснотурьинск, Шелехов, Каменск-Уральский. Наибольшее загрязнение почв нефтепродуктами обнаружено в почве Заларинского района в районе аварии на 654 км нефтепровода "Красноярск - Иркутск". Средняя концентрация нефтепродуктов в почве на участке площадью 5 км2 составляет 2590 мг/кг. Загрязнение почв нитратами и сульфатами: в основном массовые доли нитратов в обследованных в 2007 г. почвах России не превышают 1 ПДК. в 2007 г. загрязнено остаточными количествами пестицидов около 5% обследованной площади в 38,3 тыс. га. Загрязненная почва обнаружена на территории 15 субъектов Российской Федерации.**

**- размещение отходов производства и потребления. В Российской Федерации накоплено около 82 млрд тонн не утилизируемых отходов. По различным оценкам в год образуется от 2,7 до 3,4 миллиарда тонн отходов, в том числе 2,6 миллиарда тонн промышленных отходов, 35-40 миллионов тонн твердых бытовых отходов, 700 миллионов тонн жидких отходов, в том числе от птицеводства и животноводства, 30 миллионов тонн осадка сточных вод, и так далее. Наибольший объем отходов накопился в топливной промышленности - 51% из 82 миллиардов тонн. Черная металлургия - около 20%, цветная металлургия - 12%. В стране функционируют всего семь мусоросжигательных заводов, пять мусороперерабатывающих и 30 мусоросортировочных комплексов, 12 тысяч полигонов твердых бытовых отходов.\*(13)**

**- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" дублирует закон и устанавливает виды негативного воздействия (исключая загрязнение недр, почв): выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников; сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты; размещение отходов; другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).**

**3. Ранее пунктом 3 комментируемой статьи было закреплено, что порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации. С 30 декабря 2008 года порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации, а именно уже упомянутым Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".**

**Постановлением фактически устанавливается виды платы:**

**а) плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов. Плата за загрязнение окружающей среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, определяется путем умножения соответствующих ставок платы за величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.**

**б) плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Плата за загрязнение окружающей среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.**

**в) плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды. Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.**

**Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения. Такие нормативы установлены Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. N 344 "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления" за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками; сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты; размещение отходов производства и потребления.**

**Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливаются коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы - природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально - культурных объектов. Коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферного воздуха, почвы и водных объектов на территории Российской Федерации вводятся для учета суммарного воздействия, оказываемого выбросами (сбросами, размещением отходов) загрязняющих веществ на данной территории.**

**В основу коэффициентов экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферного воздуха и почвы положен показатель степени загрязнения и деградации природной среды на территории экономических районов России в результате присущих этим районам выбросов в атмосферу и образующихся и размещаемых на их территории отходов. Так, для атмосферного воздуха наивысшие коэффициенты установлены для Уральского (2), Центрального (1,9) и Северо-Кавказского (1,9) экономических районов. Для почвы наивысшие коэффициенты установлены для Центрально-Черноземного (2), Поволжского (1,9) и Северо-Кавказского (1,9) экономических районов. Коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния водных объектов по бассейнам основных рек России рассчитаны на основании данных о количестве сброшенных загрязненных сточных вод по бассейнам основных рек в разрезе республик, краев, областей и объеме стока по бассейнам основных рек в разрезе экономических районов России. Для бассейнов морей и рек наивысшие коэффициенты установлены для бассейна реки Кубани - Республики Адыгеи (2) и Краснодарского края (2,2). Дополнительный коэффициент 2 установлен для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия.**

**Дифференцированные ставки платы определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.**

**Постановление Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" устанавливает возможность понижения платы за негативное воздействие. Органы исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, автономных образований с участием территориальных органов Министерства природных ресурсов и экологии устанавливают дифференцированные ставки платы за загрязнение окружающей среды на основании утвержденных базовых нормативов платы и коэффициентов, а также осуществляют корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей.**

**Перечень природоохранных мероприятий установлен в Инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды". К таким мероприятиям относятся: строительство головных и локальных очистных сооружений для сточных вод предприятий с системой их транспортировки; установка газопылеулавливающих устройств, предназначенных для улавливания и обезвреживания вредных веществ из газов, отходящих от технологических агрегатов и из вентиляционного воздуха перед выбросом в атмосферу; строительство опытно-промышленных установок и цехов по разработке методов очистки отходящих газов от вредных выбросов в атмосферу; создание автоматических систем контроля за загрязнением атмосферного воздуха, оснащение стационарных источников выброса вредных веществ в воздушный бассейн приборами контроля, строительство, приобретение и оснащение лабораторий по контролю за загрязнением атмосферного воздуха; строительство мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов, а также полигонов для складирования бытовых и промышленных отходов; строительство установок, производств, цехов для получения сырья или готовой продукции из отходов производства и др.**

**В соответствии с п. 4 подпунктом "б" Постановления "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, автономных образований по согласованию с территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека могут понижать размеры платы за загрязнение окружающей природной среды или освобождать от нее отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.**

**Верховный суд Республики Татарстан оспорил в Конституционном Суде РФ конституционность указанного выше подпункта "б" пункта 4 Постановления в части, возлагающей на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочие освобождать конкретные организации от платы за загрязнение окружающей природной среды.**

**Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 14 мая 2009 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан" установил, что комментируемый закон, регулирующий отношения в сфере взаимодействия общества и природы, в числе принципов называет платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде, что предполагает взимание так называемых экологических платежей, устанавливаемых в зависимости от вида, объема и интенсивности вредного воздействия на окружающую среду. Внесение экологических платежей - в силу того, что оно связано с необходимостью возмещения вреда окружающей среде, - обязательно, по общему правилу, для всех лиц, деятельность которых оказывает на окружающую среду негативное воздействие. Конституционно-правовую основу таких платежей составляет, прежде всего, ст. 58 Конституции РФ в ее взаимосвязи со ст. 57 Конституции Российской Федерации, поскольку целью их установления как одного из способов экономико-правового регулирования охраны окружающей среды, направленного на обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, является не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько сохранение природы и обеспечение экологической безопасности.**

**Исходя из этого, комментируемый закон допускает в качестве метода экономического регулирования в области охраны окружающей среды предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации, а Закон об отходах предусматривает экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами, в том числе посредством понижения размера платы за размещение отходов при внедрении технологий, обеспечивающих уменьшение их количества (ст. 24).**

**Правительство Российской Федерации может посредством нормативных правовых актов участвовать в регулировании обязательных публично-правовых платежей путем определения порядка их исчисления, если эти платежи не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения закрепляемых им обязанностей на Правительство Российской Федерации. Такого рода нормативное правовое регулирование признано Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации (см. Определение от 10 декабря 2002 года N 284-О, Постановление от 28 февраля 2006 года N 2-П).**

**Согласно п. 3 ст. 16 комментируемого закона, порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством РФ. Правительство РФ утвердило Порядок и, кроме того, предоставило органам исполнительной власти субъектов РФ право освобождать (при наличии необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ (подп. "б" п. 4), при том, что сам комментируемый закон каких-либо связанных с возможностью освобождения от платы за загрязнение окружающей среды полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусматривает, как не предусматривает он и право Правительства Российской Федерации освобождать от этой платы отдельные организации. Следовательно, наделив органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации указанным полномочием, Правительство РФ вышло за пределы своей компетенции. Таким образом, положение подпункта "б" п. 4 Постановления не соответствует Конституции РФ, ее ст.ст.10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1) и, утрачивает силу с 1 января 2010 г.**

**4. Внесение платы за загрязнение окружающей среды не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также от возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан загрязнением окружающей среды, в соответствии с действующим законодательством.**

**Статья 17. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды**

**1. Прежде всего, необходимо определиться с содержанием понятия "предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды" или "экологическая предпринимательская деятельность", "экологическое предпринимательство". Определение экологической предпринимательской деятельности зависит от характера воздействия предпринимателей на окружающую среду. Таким воздействием может быть: восстановление, улучшение качества окружающей среды; консервативная охрана и защита окружающей среды; предотвращение негативного воздействия на окружающую среду. Исходя из того, что гражданское законодательство под предпринимательской деятельностью понимает самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (п. 1 ст. 2 ГК РФ), экологическим предпринимательством можно признать деятельность по производству и продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг, осуществляемую в целях улучшения качества окружающей среды, охраны окружающей среды или направленную на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду.**

**В науке и законодательстве в настоящее время нет единого определения экологического предпринимательства. Остается непонятным, имеется ли здесь в виду только деятельность, состоящая исключительно в оказании услуг природоохранного назначения или определенные (экологически значимые) аспекты любой предпринимательской деятельности? Между тем, при постановке вопроса о введении любых льгот непременно возникнет проблема неопределенности содержания данного понятия. Еще в 2005 году, когда обсуждалась необходимость разработки Экологического кодекса, говорилось о том, что кодекс должен предусмотреть создание предпосылок для развития нового рынка с условным названием "экобизнес" или "экопром". Понятие "экобизнес" должно объединять такие направления, как внедрение энергосберегающих технологий, развитие экологически чистых производств, а также здравниц, курортной деятельности и экотуризма.**

**На международном уровне экологическое предпринимательство и экологически целесообразная деятельность приобрели популярность с начала семидесятых годов, после Конференции ООН в Стокгольме (1972). В Докладе "Наше общее будущее" (1987) было подчеркнуто, что правительства, общественные организации, предпринимательские круги не только могут, но и должны объединить усилия, направленные на решение экологических проблем, угрожающих существованию самой природы и общества.**

**В 1992 году, в Хартии Торгово-промышленной палаты "Бизнес и окружающая среда" были сформулированы 16 принципов, которыми было рекомендовано руководствоваться предпринимателям в отношении охраны окружающей среды. Они подчеркивают ответственность производственного сектора за происходящие в окружающей среде изменения и были направлены на поддержку инициативы предприятий и организаций по внедрению эффективных систем экологического менеджмента, более чистых технологических процессов, на гармонизацию экономической и экологической деятельности.**

**"Экологическая ответственность бизнеса" успешно применяется в Западной Европе - там существует целая экологическая промышленность, основные доходы которой приносят создатели экологически чистых технологий производства. Годовые обороты этой отрасли, по данным Европейского Агентства по охране окружающей среды достигают 800-900 млрд. долларов.**

**Ежегодный объем природоохранных услуг в России составляет от 600 млрд до 2 триллионов долларов США. При этом рассматриваемый рынок представляет из себя две сферы (по классификации ЕС, разработанной в рамках переговорного процесса по вступлению России в ВТО) - т.н. "зеленую", представляющую комплекс услуг, связанных с оценкой и сохранением биоразнообразия и "коричневую", включающую широкий спектр товарной продукции - промышленные установки, технологии, приборы, реагенты, работы и услуги по подготовке различной природоохранной документации.\*(14)**

**Если исходить из того, что экологическое предпринимательство - это деятельность, состоящая исключительно в оказании услуг природоохранного назначения, то к предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды следует отнести утилизацию, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных); проведение на территориях (акваториях) хозяйственных и природных объектов рекультивационных и иных восстановительных работ (за исключением последствий чрезвычайных ситуаций); проведение обследований по выявлению деградированных и загрязненных земель в целях их консервации и реабилитации; экологический мониторинг; деятельность по обращению с опасными отходами; разработку нормативов предельно допустимых выбросов (сбросов) (включая радиоактивные) загрязняющих веществ в окружающую природную среду, нормативов образования и лимитов на размещение отходов, допустимых уровней воздействия на окружающую природную среду; обоснование лимитов природопользования; разработку технических нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; проведение экологической паспортизации; проведение экологического аудита; инвентаризацию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников и т.д.\*(15)**

**2. Согласно комментируемой статье, предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством. Эта поддержка осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством. Данное положение закреплено и в статье 14 настоящего Закона, где к методам экономического регулирования относится предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды.**

**К льготам, применяемым в целях поддержки предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, относятся:**

**1) корректировка размеров платежей за загрязнение окружающей среды. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 "Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденными Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 26 января 1993 г. N 190, органам исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов МПР России предоставлено право устанавливать дифференцированные ставки платы и осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Конкретные природоохранные мероприятия, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя, определяются в соответствии с установленным перечнем природоохранных мероприятий. Территориальные органы МПР России по согласованию с органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований могут конкретизировать Примерный перечень природоохранных мероприятий мероприятиями, учитывающими особенность и специфику производств на территории и общую экологическую ситуацию.**

**Основаниями отнесения мероприятий к природоохранным являются повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов); сокращение объемов: выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение концентрации токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ.**

**Затраты природопользователей на мероприятия, реализуемые в рамках международных соглашений по охране природы, а также осуществляемые в рамках региональных экологических программ, подлежат рассмотрению на предмет зачета в счет платежей в первоочередном порядке, в том числе:**

**- сокращение загрязнения водных объектов в бассейне Балтийского моря на территориях Калининградской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Псковской, Тверской областей и Республики Карелия в части реализации водоохранных мероприятий, обеспечивающих сокращение сбросов соединений фосфора и азота, солей тяжелых металлов, нефти и других загрязняющих веществ, определенных рекомендациями ХЕЛКОМа (Хельсинский комитет по защите морской среды Балтийского моря);**

**- осуществление водоохранных мероприятий в бассейнах Черного и Азовского морей на территориях Краснодарского края, Смоленской, Брянской, Белгородской и других сопряженных областей в части снижения сбросов ртути, азота аммонийного, фосфора, фенола, цветных металлов, нефтепродуктов и других загрязняющих веществ, предусмотренных программой, одобренной государствами Причерноморья на совещании, проходившем в рамках ЮНЕП (программа окружающей среды ООН);**

**- реализация комплексной программы по сокращению загрязнения озера Байкал на территории Иркутской и Читинской областей, Бурятской Республики в части реализации водоохранных мероприятий, направленных на сокращение сбросов соединений цветных металлов, нефтепродуктов, хлорпроизводных, окислов азота и углерода, фтористого водорода и т.д.;**

**- сокращение выбросов в атмосферу соединений серы, окислов азота, окиси углерода, летучих органических соединений и других загрязняющих веществ в соответствии с Конвенцией о трансграничном загрязнении атмосферы, принятой Европейской экономической комиссией ООН в Женеве;**

**- мероприятия по хранению, обработке или уничтожению наиболее токсичных и опасных отходов в соответствии с директивой Совета ЕЭС, принятой в 1978 году, по удалению токсичных и опасных отходов.**

**Природопользователи, участвующие в долевом финансировании мероприятий по охране природы, проводимых в рамках региональных и межрегиональных программ за счет собственных средств, могут освобождаться от платежей за загрязнение на сумму долевого взноса.**

**К природоохранным мероприятиям, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя относятся: осуществление мероприятий для повторного использования сбросных и дренажных вод, улучшения их качества, не вызывающие побочного негативного воздействия на другие природные среды и объекты: аккумулирующие емкости, отстойники, сооружения и устройства для аэрации вод, биологические инженерные очистные сооружения, биологические каналы, экраны; приобретение, изготовление и замена топливной аппаратуры при переводе на сжигание других видов топлива или улучшение режимов сжигания топлива; строительство мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов, а также полигонов для складирования бытовых и промышленных отходов; приобретение и внедрение установок, оборудования и машин для переработки, сбора и транспортировки бытовых отходов с территории городов и других населенных пунктов; строительство установок, производств, цехов для получения сырья или готовой продукции из отходов производства; проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивной природоохранной технологии методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия и др.**

**Затраты на проведение мероприятий по охране окружающей природной среды, предусмотренные проектно-технической документацией на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и т.д. основного производства, должны осуществляться в рамках реализации проектов.**

**Не подлежат зачету текущие затраты на газопылеулавливающие установки и устройства, являющиеся элементами технологической схемы и служащие для получения планируемой продукции из минерального сырья; средне-кислотные и другие цехи, служащие для получения планируемой продукции из отходящих газов заводов цветной и черной металлургии, химии и нефтехимии, энергетики и других отраслей; газоотходы (воздуховоды), дымососы (вентиляторы, системы вентиляции и кондиционирования), служащие для установления нормальных санитарно-гигиенических условий на рабочих местах; санитарно-защитные зоны, сооружения для дожига газа на свечах, озеленение и т.д., являющиеся составными элементами технологических схем, промсанитарии, благоустройства и т.д.**

**По представлению природопользователей органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований и территориальные органы МПР России могут засчитывать в счет платы за загрязнение окружающей среды часть собственных средств природопользователей, направленных на реконструкцию и новые технологии, непосредственно дающие снижение объемов вредных выбросов (сбросов), образующихся отходов.**

**2) предоставление инвестиционного налогового кредита. Инвестиционный налоговый кредит представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии оснований, указанных в ст. 67 НК РФ предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.**

**Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам на срок от одного года до пяти лет. Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение договорного срока. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации при наличии такого основания, как проведение этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами; осуществление организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов.**

**Основания для получения инвестиционного налогового кредита должны быть документально подтверждены заинтересованной организацией. В случае обращения налогоплательщика с заявлением о предоставлении инвестиционного налогового кредита по основаниям, предусматривающим проведение научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами, представляются следующие документы: подтверждающие основание для получения инвестиционного налогового кредита на вышеуказанные цели; подтверждающие факт приобретения и стоимость приобретенного заявителем оборудования, используемого исключительно на вышеперечисленные цели; бизнес-план инвестиционного проекта. Инвестиционный налоговый кредит оформляется на основании заявления организации договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и организацией. Порядок рассмотрения заявлений о предоставлении отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов утвержден Приказом ФНС от 4 октября 2006 г. N САЭ-3-19/654@.**

**3) уменьшение полученных доходов на сумму произведенных расходов при уплате налога на прибыль. Произведенные расходы - обоснованные и документально подтвержденные затраты организации. К ним, в частности, в соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 254 НК РФ относятся затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения в том числе: расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов; расходы на захоронение экологически опасных отходов; расходы на приобретение услуг сторонних организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод, формированием санитарно-защитных зон в соответствии с действующими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами. К материальным расходам для целей налогообложения приравниваются расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия. Если к природоохранным мероприятиям относятся работы (услуги) природоохранного назначения, то организации могут уменьшать сумму налога за счет включения в затраты следующие работы:**

**- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных);**

**- проведение на территориях (акваториях) хозяйственных и природных объектов рекультивационных и иных восстановительных работ (за исключением последствий чрезвычайных ситуаций);**

**- проведение обследований по выявлению деградированных и загрязненных земель в целях их консервации и реабилитации;**

**- разработка технических нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;**

**- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение опасных для окружающей природной среды материалов и веществ (кроме радиоактивных) и т.д.\*(16)**

**3. Льготы по региональным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) законами субъектов РФ о налогах. Льготы по местным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) нормативными актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга о налогах).**

**- так, постановлением Главы Администрации города Волжского Волгоградской области от 10 апреля 2003 г. N 1394 "О предоставлении льгот предприятиям, осуществляющим предпринимательскую деятельность в целях охраны окружающей среды" предусмотрено для предприятий, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в целях охраны окружающей среды, путем создания специального производства по переработке отработанных автомобильных шин и неармированных резинотехнических изделий, как составной части областной системы безопасного обращения с отходами производства и потребления, установить арендную плату в размере величины земельного налога с коэффициентом 0,3 за земельные участки, отведенные под территории санитарно-защитных зон.**

**- в соответствии Законом Московской области от 24 ноября 2004 г. "О льготном налогообложении в Московской области" некоммерческим организациям, уставными целями, деятельностью которых являются защита и охрана окружающей среды предоставляются следующие налоговые льготы: снижение ставки налога на прибыль организаций на 4 процентных пункта в соответствии с пунктом 3 статьи 2 настоящего Закона; уменьшение суммы налога на имущество организаций на 50 процентов; освобождение от уплаты транспортного налога, кроме водных и воздушных транспортных средств\*(17).**

**- в Коломенском районе Московской области освобождены от уплаты земельного налога общественные организации, содействующие государственным органам в деле охраны окружающей среды, сохранению животного и растительного мира.\*(18)**

**- в Лотошинском районе Московской области при уплате земельного налога налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 70% от кадастровой стоимости земельного участка, признаваемого объектом налогообложения, коммерческим организациям, уставными целями, деятельностью которых является защита и охрана окружающей среды, животного мира.\*(19)**

**Статья 18. Экологическое страхование**

**1. По статистике 15% территории России по экологическим показателям находится в критическом состоянии. Небольшие инвестиции (в 2005 г. они составляли немногим более 30% от объема капиталовложений 1990 г.), а главное - их структурная асимметрия привели к тому, что износ основных производственных фондов в химической промышленности сегодня достигает 60%, износ оборудования - 70%. На гидротехнических сооружениях, срок службы которых перевалил уже за 40 лет, износ оборудования составляет 50-60%. В нефтедобывающей промышленности более 35% основных производственных фондов старше нормативного срока эксплуатации, а 55% парка промышленного оборудования морально устарело.\*(20)**

**В Российской Федерации функционируют свыше 2,5 тыс. химически опасных объектов, более 1,5 тыс. радиационно опасных объектов, 8 тыс. пожаро- и взрывоопасных объектов, более 30 тыс. гидротехнических сооружений и других объектов. Большая часть этих объектов представляет потенциальную опасность для здоровья и жизни населения, а также окружающей среды. Стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями, пожарами, а также техногенные аварии являются основными источниками возникновения чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан и окружающей среды. Для предупреждения и ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и привлечения негосударственных средств в сферу природопользования и охраны окружающей среды необходимо экологическое страхование.**

**Впервые экологическое страхование было закреплено в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. (ст. 23), согласно которой "в Российской Федерации осуществляется добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф". Впоследствии было разработано и утверждено Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, действующее до сих пор. В целях усиления роли экологического страхования в прогнозировании, предотвращении и ликвидации последствий экологических аварий в 1994-1995 гг. был проведен эксперимент по развитию экологического страхования в Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Вологодской, Ивановской и других областях (всего 15 регионов). По результатам эксперимента был подготовлен проект закона "Об экологическом страховании", который был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении, однако окончательно данный закон не принят до сих пор.**

**В зарубежной практике под экологическим страхованием обычно понимают страхование гражданско-правовой ответственности владельцев потенциально опасных объектов в связи с необходимостью возмещения ущерба третьим лицам, обусловленного технологической аварией или катастрофой.**

**В России экологическое страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении предусмотренных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий, а также за счет иных средств страховщиков. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов на случай экологических рисков. Страховым риском является предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование. Событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления. Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.**

**Источниками событий чрезвычайного характера являются опасные природные явления, природные риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности, а также крупные техногенные аварии и катастрофы.**

**Опасные природные явления, представляющие собой потенциальный источник угроз и рисков жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя опасные геологические процессы (землетрясения, вулканическая деятельность, оползни, сели, грязевой вулканизм), опасные геокриологические процессы (сходы лавин и ледников, разрушение вечной мерзлоты), опасные гидрометеорологические (метеорологические, гидрологические, агрометеорологические) явления (сильные ветры, смерчи, тайфуны, очень сильные осадки, сильные метели и пыльные бури, град, интенсивные гололедно-изморозевые отложения, сильная жара, сильный мороз, засуха атмосферная и почвенная, наводнения, связанные с половодьем и дождевыми паводками, селевые потоки, снежные лавины, цунами, сгонно-нагонные явления), опасные процессы биогенного характера (пожары в природных системах, эпидемии, вызванные природно-очаговыми заболеваниями, в том числе связанные с переносом возбудителей мигрирующими животными), угрозы экономическому потенциалу и экономической безопасности, связанные с катастрофическим размножением и миграциями животных.**

**Природные риски разделяются на две группы: риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности при нарушении регламентов технической деятельности, и риски, связанные с накопленным экологическим ущербом. Природные риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности и представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски разрушения природной среды в результате продолжения деятельности существующих объектов промышленного и иного назначения, реализации проектов нового промышленного освоения, в том числе в регионах с особо чувствительными к антропогенному воздействию экосистемами, технических аварий и иных причин, выходящих за рамки регламента технической деятельности хозяйственных и иных объектов, чья деятельность в штатном режиме не несет экологических и иных угроз.**

**Природные риски, связанные с накопленным экологическим ущербом, представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека и хозяйственный потенциал не рекультивированных, но подлежащих рекультивации территорий и акваторий, риски негативного воздействия законсервированных объектов с потенциально опасными свойствами, риски продолжающейся деградации природных экосистем, вызванной антропогенной деятельностью (п. 1 Федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года", утв. Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1 (ред. от 12.06.2007).**

**В России в настоящее время отсутствует страхование экологических рисков, связанных с негативным воздействием чрезвычайных ситуаций природного характера. Между тем, по оценкам Всемирной метеорологической организации и Всемирного банка реконструкции и развития, в настоящее время отмечается тенденция увеличения материальных потерь из-за усиливающегося воздействия опасных природных явлений. Более 50% общего ущерба от опасных природных явлений составляют опасные гидрометеорологические явления. Кроме того, ежегодный ущерб от воздействия опасных гидрометеорологических явлений на территории России составляет 30-60 млрд руб. Ежегодный прирост количества опасных явлений составляет около 6,3%. Эта тенденция, по данным Росгидромета, сохранится и в дальнейшем.\*(21)**

**2. В Российской Федерации может осуществляться обязательное и добровольное экологическое страхование. Отношения по обязательному страхованию регулируются ст.ст. 935 и 969 ГК РФ. Обязательное страхование может быть следующих видов: обязательное страхование в силу закона; обязательное государственное страхование; обязательное страхование в силу договора (в случаях, когда обязанность страхования не вытекает из закона, а основана на договоре, в том числе обязанность страхования имущества - на договоре с владельцем имущества или на учредительных документах юридического лица, являющегося собственником имущества, такое страхование не является обязательным в смысле статьи 935 ГК РФ и не влечет последствий, предусмотренных статьей 937 ГК РФ).**

**Обязательное страхование в силу закона - это страхование, при котором обязанность страховать конкретный имущественный интерес возлагается на страхователя непосредственно нормами закона. Обязательное страхование в силу закона может быть введено только после принятия специального закона об обязательном экологическом страховании, который установит условия и порядок страхования. Закон должен содержать положения, определяющие: субъекты страхования; объекты, подлежащие страхованию; перечень страховых случаев; минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения; размер, структуру или порядок определения страхового тарифа; срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов); срок действия договора страхования; порядок определения размера страховой выплаты; контроль за осуществлением страхования; последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования и т.д.**

**В настоящее время обязательное экологическое страхование осуществляется в соответствии с Законом о промышленной безопасности, согласно п. 1 ст. 15 которого организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Также обязательное страхование осуществляется на основе Закона о безопасности гидротехнических сооружений, согласно ст. 15 которого риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения.**

**Актуальность развития на территории России мер обязательного экологического страхования трудно переоценить. Суммарный ущерб от техногенных катастроф в настоящее время сближается с ущербом от катастроф природных, а число техногенных аварий за четыре года возросло в шесть раз.**

**3. Добровольное экологическое страхование осуществляется на основании договора страхования и правил страхования, определяющих общие условия и порядок его осуществления. Правила страхования принимаются и утверждаются страховщиком или объединением страховщиков самостоятельно в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и содержат положения о субъектах страхования, об объектах страхования, о страховых случаях, о страховых рисках, о порядке определения страховой суммы, страхового тарифа, страховой премии (страховых взносов), о порядке заключения, исполнения и прекращения договоров страхования, о правах и об обязанностях сторон, об определении размера убытков или ущерба, о порядке определения страховой выплаты, о случаях отказа в страховой выплате и иные положения. Такие типовые правила (Типовое положение) были утверждены Министерством охраны окружающей природной среды и природных ресурсов РФ и Российской государственной страховой компанией в 2002 г.**

**Страхователи - юридические лица всех форм собственности, расположенные на территории России, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории Российской Федерации.**

**Объект страхования - риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования. Страховое событие (случай) - внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущербы по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.**

**В положении оговорены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности: прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, гражданских волнений, диверсий, внутренних беспорядков, боевых действий, чрезвычайного, военного, осадного или особого положения, объявленного органами власти; вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива; вытекающие из обычной деятельности страхователя при условии, что он знал вредные последствия этой деятельности; связанные с умышленными действиями страхователя или третьих лиц; вызванные нарушением законов, постановлений, ведомственных или производственных правил, инструкций и других нормативных документов; связанные с управлением производства персоналом, не уполномоченным на это или просрочившим время инструктажа, переподготовки, а также лицами, страдающими душевными болезнями, эпилепсией и другими заболеваниями, ограничивающими их дееспособность и т.п.**

**Глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды**

**Статья 19. Основы нормирования в области охраны окружающей среды**

**1. Согласно ст. 42 Конституции РФ, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Данное право конкретизировано в ст. 11 комментируемого Закона, в которой, помимо права на благоприятную окружающую среду, предусмотрено право каждого на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.**

**Экологическое нормирование является основой охраны человека и его здоровья. Согласно комментируемой статье, нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. При этом нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов (ст. 21).**

**К сожалению, современным законодателем человек в этой важнейшей норме экологического законодательства отнесен к "другим организмам". Соответствующая норма в ранее действовавших актах была сформулирована по-другому. Впервые это было сделано в 1980 г. в Законе СССР "Об охране атмосферного воздуха": "Нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и предельно допустимых уровней вредных физических воздействий на него устанавливаются на уровне, отвечающем интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей природной среды" (ст. 8).**

**Аналогичным образом определялись задачи экологического нормирования в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.). Согласно ст. 25 данного закона, нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности. А статья 26 указанного закона конкретизировала задачу нормирования: нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира.**

**Несмотря на несколько измененную формулировку задач экологического нормирования, оно по-прежнему ориентировано на охрану окружающей среды и имеет своей задачей не только сохранение растительного и животного мира, объектов неживой природы, но и охрану человека от неблагоприятных воздействий окружающей среды. Причем в соответствии с предусмотренными законодательными мерами, человек охраняется одновременно с охраной животного, растительного мира и иных объектов. Весь механизм экологического права направлен на решение этой задачи\*(22). Элементами такого механизма являются урегулированные комментируемым законом меры - экологическое нормирование, лицензирование, сертификация и др.**

**2. Под нормированием как функцией государственного управления следует понимать деятельность уполномоченных государственных органов по установлению параметров воздействия хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую среду, соблюдение которых должно обеспечить ее надлежащее качество. Учитывая, что экологическое законодательство отнесено ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, комментируемый закон устанавливает возможность изменения природоохранных нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, установленных на федеральном уровне актами субъектов РФ. Так, согласно ст. 6 закона, субъекты РФ вправе разрабатывать и утверждать нормативы, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды, содержащие требования, нормы и правила, соответствующие установленным на федеральном уровне, либо ужесточающие их.**

**В случае если субъекты Российской Федерации не устанавливают более жестких нормативов, действуют общие федеральные экологические нормативы. Объективных причин, которые могут побудить органы государственной власти субъектов РФ разработать более строгие экологические нормативы, может быть как минимум две: необходимость ужесточения экологических требований на особо охраняемых природных территориях либо в зонах экологического неблагополучия регионального значения (в случае принятия регионального закона о порядке их создания).**

**В механизме экологического права институт нормирования занимает особое место. Он содержит критерии правомерности поведения субъектов экологических правоотношений, поскольку конкретизирует признаки составов административных (и не только) экологических правонарушений, зафиксированных в бланкетных правовых нормах, выступает в качестве критерия правомерности (противоправности) поведения субъектов экологических правоотношений. Состояние таких институтов, как право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, экологический контроль и экологическая экспертиза, ответственность за экологические правонарушения зависит от показателей качества окружающей среды.**

**В случае нарушения экологических нормативов специально уполномоченные органы могут приостанавливать или ограничивать деятельность хозяйствующих субъектов, привлекать их к административной ответственности, либо передавать материалы в компетентные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности.**

**3. Комментируемая статья, открывающая данную главу и имеющая базовый, вводный характер фактически содержит классификацию экологических нормативов. Их две принципиальных разновидности: нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Каждая из этих двух групп, в свою очередь, содержит свои подгруппы. Принципиальная разница между ними заключается в том, что нормативы качества определяют предельные количества вредных веществ, способных оказать воздействие на здоровье человека, в атмосферном воздухе, воде и т.д. Соответствие количества вредных веществ нормативам качества окружающей среды позволяет говорить о безопасности окружающей среды для здоровья граждан. В отличие от нормативов качества, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду содержат требования не к состоянию окружающей среды, а к источнику вредного воздействия, ограничивая его деятельность определенными рамками.**

**Взаимообусловленность обеих групп экологических нормативов заключается в том, что совокупное количество вредных веществ, которые могут быть размещены промышленными и иными объектами в результате выбросов, сбросов и размещения отходов не должно повлиять на безопасное для жизни и здоровья граждан качество окружающей среды.**

**Общий порядок разработки экологических нормативов определен Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. N 545 "Об утверждении порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов" (ред. от 16 июня 2000 г.). Экологические нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов разрабатываются с учетом положений комментируемого закона, требований других законодательных и иных нормативных актов, показателей государственных и региональных экологических программ, экологической обстановки в регионах, необходимости предотвращения нарушения равновесия в окружающей среде, а также обеспечения охраны жизни и здоровья населения. При их установлении должны учитываться передовые достижения науки и техники в области рационального и комплексного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, технико-экономические возможности предприятий, учреждений и организаций - природопользователей, природно-климатические особенности территорий.**

**Статья 20. Требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды**

**1. Предусмотренные в комментируемой статье общие требования к разработке экологических нормативов следует воспринимать в контексте положений Закона о техническом регулировании. Данный закон регулирует отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг; оценке соответствия (ст. 1). Как видно из приведенной нормы, сфера действия Закона о техническом регулировании несколько шире, чем определяемая статьями комментируемой главы сфера применения экологических нормативов. Поэтому система экологических нормативов будет действовать вплоть до момента разработки и принятия технических регламентов, предусмотренных Законом о техническом регулировании.**

**Технический регламент - документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства Российской Федерации и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).**

**Технические регламенты принимаются в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей; обеспечения энергетической эффективности.**

**Ряд технических регламентов уже принят во исполнение прямого указания в п. 7 ст. 46 Закона о техническом регулировании, согласно которому технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления в силу названного Закона (т.е. до 1 июля 2010 г.). С принятием Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании", п. 1 ст. 9 данного Закона дополнен перечнем первоочередных технических регламентов, которые должны быть приняты до 1 января 2010 г. Так, например, в этом перечне первоочередных технических регламентов названы следующие: о безопасности машин и оборудования; о безопасности низковольтного оборудования; о безопасности строительных материалов и изделий; о безопасности зданий и сооружений; о безопасности лекарственных средств; о безопасности лифтов; о безопасности электрических станций и сетей; о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением; об электромагнитной совместимости; о безопасности колесных транспортных средств; о безопасности изделий медицинского назначения; о безопасности средств индивидуальной защиты; о безопасности химической продукции и т.д.**

**Большинство из них уже принято, в том числе Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 268-ФЗ "Технический регламент на табачную продукцию", Федеральный закон от 27 октября 2008 г. N 178-ФЗ "Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей", Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. N 782 "Об утверждении технического регламента о безопасности лифтов", Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2009 г. N 753 "Об утверждении технического регламента о безопасности машин и оборудования" и др. Кроме того, приняты и технические регламенты, которые не указаны в перечне первоочередных, например технический регламент о требованиях пожарной безопасности.**

**Значение технических регламентов трудно переоценить, по своей сути они представляют собой критерии безопасности объектов технического регулирования, с одной стороны, принуждая производителя выпускать продукцию, отвечающую заданным требованиям безопасности, а с другой стороны - указывая потребителю, какой эта продукция должна быть. Указанное высказывание легко пояснить на примере технического регламента на молоко и молочную продукцию. В нем указаны как требования к безопасности молока и молочной продукции, так и требования к безопасности процессов их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации.**

**Вместе с тем технические регламенты призваны повысить значимость обязательных требований к продукции и процессам ее производства и обращения, сделать их более стабильными и юридически конкретными и воспрепятствовать их произвольному толкованию и применению. И в этом состоит их коренное отличие от действовавшей до недавнего времени системы государственных и отраслевых стандартов.\*(23)**

**После разработки всех необходимых технических регламентов экологические нормативы составят их содержательную часть в отношении процессов (методов) производства, эксплуатации и утилизации продукции по вопросам экологической, а также санитарной безопасности.\*(24) Аналогичный процесс постигнет СНиПы и СанПиНы, которые фактически уже и так являются техническими регламентами по своей сути, а также защитные и охранные зоны.**

**2. Вплоть до разработки в установленном порядке технических регламентов, продолжают действовать экологические нормативы, предусмотренные комментируемым законом. Указанные в комментируемой статье основные стадии процесса нормирования дают наиболее эффективный результат в виде безопасного для жизни граждан качества окружающей среды только в том случае, если они последовательно и системно осуществляются на практике. Однако, как показывает правоприменительная практика, ряд из указанных требований к разработке нормативов в области охраны окружающей среды нарушается. Например, в недавнем прошлом Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (1992 г.) утверждало нормативы, которые не проходили регистрацию и не были официально опубликованы. Примечательно, что обжаловано это нарушение было только в 2002 году.\*(25)**

**Статья 21. Нормативы качества окружающей среды**

**1. Уровень загрязнения воздуха, особенно в крупных промышленных городах, уже много лет превышает по ряду показателей предельно допустимые нормы, а площадь нарушенных земель России составляет сегодня более миллиона гектаров. Все эти факты говорят только об одном: нужно срочно менять систему государственного контроля за экологией. Сфера экологии нуждается в системном реформировании, и начинать этот процесс нужно с системы нормативов качества окружающей среды. Очевидно, что для начала необходимо сформировать систему экологического нормирования, без которой все экологические законы будут просто бесполезными.**

**Действительно, экологические законы невозможно реализовать без установления соответствующих нормативов качества окружающей среды, на основе которых можно оценить объем допустимой нагрузки на каждую конкретную территорию, посчитать, какое количество промышленных объектов можно здесь разместить, какой совокупный ущерб они наносят экосистеме, оценить риски, рассчитать адекватный этому ущербу размер экологических платежей и штрафов. Сегодня ведомства, к полномочиям которых относится проведение экологического контроля, вместо проверки соответствия деятельности хозяйствующих субъектов природоохранным требованиям и нормативам качества окружающей среды, проверяют соответствие состояния окружающей среды санитарно-эпидемиологическим требованиям и нормам, что никак не сказывается на реальном состоянии окружающей среды, поскольку не стимулирует снижение ущерба, наносимого окружающей среде.**

**В действующем российском законодательстве система нормирования существует лишь номинально, поскольку сформирована она была под задачи и потребности плановой централизованной экономики. Понятно, что в современных условиях такой подход безнадежно устарел. Более того, после вступления в силу Закона о техническом регулировании нормативы, закрепленные в законодательстве об охране окружающей среды, нуждаются в согласовании с технологическими нормативами, увязанными с конкретными технологическими возможностями и способами производства. Именно это направление Президент России Дмитрий Медведев выделил в качестве основного, поскольку это позволит существенно продвинуться как в развитии природоохранного законодательства, так и в разрешении накопленных еще с советских времен экологических проблем на территориях страны.\*(26)**

**История развития нормирования такова: первоначально были установлены нормативы качества окружающей среды, приемлемые для человека, чем было положено начало работам в области санитарно-гигиенического нормирования. Однако человек не самый чувствительный из биологических видов, и принцип "Защищен человек - защищены и экосистемы", нельзя назвать верным. Отголоски этого подхода существуют и поныне. Так, Закон об охране атмосферного воздуха различает гигиенический и экологический норматив качества атмосферного воздуха. Первый вид нормативов отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека, а второй показывает содержание вредного воздействия на окружающую среду. Не видя смысла "в гигиенических нормативах качества атмосферного воздуха как самостоятельных, возникает подозрение, что они были приняты для оправдания бездействия специально уполномоченных органов государственного управления в данной сфере".\*(27)**

**Экологическое нормирование, прежде всего, должно предполагать учет так называемой допустимой нагрузки на экосистему.**

**2. Нормативы качества окружающей среды - это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Данная группа экологических нормативов является одним из критериев определения благоприятности качества окружающей среды и может быть использована при защите экологических прав граждан в суде.**

**3. Нормативы качества окружающей среды предусмотрены многими документами: Постановлениями Правительства РФ, ГОСТами, ОСТами, СНиПами, СанПиНами, ОБУВами, Приказами МПР России и другими. Выделяют различные виды нормативов качества окружающей среды: нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы ПДК химических веществ, включая радиоактивные вещества; нормативы предельно допустимых уровней воздействий, в том числе вредных физических воздействий (шум, тепло, вибрация, магнитные поля и т.д.) и радиационных воздействий; нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы ПДК микроорганизмов; иные нормативы качества окружающей среды, установленные нормативно-правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.**

**4. При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение. Для достижения целей экологического права в целом и сохранения экосистем в частности весьма важно учитывать названные выше особенности при установлении нормативов качества окружающей среды. Территория Российской Федерации обширна и экологические системы в ее пределах разнообразны и обладают рядом особенностей. И эти особенности нельзя не учитывать при создании эколого-правового механизма, в том числе при нормировании. В Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. это было сделано более ясно. Так, в соответствии с п. 2 ст. 26 указанного закона, с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.**

**Представляется, что и это законодательное положение не вполне корректно. В рамках рассмотренной выше тесной взаимосвязи нормативов качества и нормативов предельно допустимого воздействия на окружающую среду, для соответствующих территорий прежде всего должны быть установлены более строгие нормативы качества окружающей среды, а уже на их основе - более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на нее. Указанный дифференцированный подход к установлении нормативов впервые в истории отечественного права был выражен еще в 1980 г. в Законе СССР "Об охране атмосферного воздуха". В нем было указано, что нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и уровней вредных физических воздействий на него являются едиными для всей территории СССР, в необходимых случаях для отдельных районов устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе.**

**Логика позиции законодателя в изложенном вопросе вполне понятна и оправданна. Потребность в дифференциации нормативов качества окружающей среды возникает в связи с наличием на территории России различных природных и климатических зон и соответственно с различной реакцией растительных и животных организмов и экологических систем на однотипные воздействия. Так, по данным Лаборатории охраны природы Кольского филиала АН СССР, "моховые и лишайниковые тундры, еловые, сосновые и лиственные леса, моховые болота будут деградировать даже при соблюдении общесоюзных нормативов ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе"\*(28). Эмпирическим путем установлено, что для сохранения экологических систем на соответствующих территориях нормативы ПДК должны быть ужесточены на 20%.**

**Необходимость дифференциации нормативов осознается и применяется на практике не часто. Это, например, проявляется, в Законе об охране озера Байкал: на основании данных научных исследований должны разрабатываться и утверждаться нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения (ст. 13). Отрадно, что законодательно закреплено такое очевидное требование к разработке и установлению нормативов: установлению нормативов качества окружающей среды для каждой природно-климатической зоны с учетом особенностей экосистем должны предшествовать научные исследования. Одновременно очевидна потребность установления более строгих нормативов ПДК также с учетом повышенной социальной и экологической ценности отдельных территорий - заповедников, заказников, курортных и рекреационных территорий.**

**"Выявление районов, для которых должны быть установлены более жесткие нормативы ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе - важная и срочная задача органов общегосударственной службы наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды".\*(29) Это суждение было высказано четверть века назад. Однако, несмотря на осознание исследуемой меры законодателем, установление нормы в законе, она не была реализована ни применительно к экологически более чувствительным естественным природным системам, ни применительно к особо охраняемым природным территориям. Реализация этой меры особенно актуализируется сейчас в связи с перспективами интенсификации крупномасштабных работ по разработке месторождений минеральных ресурсов в арктической части России.\*(30)**

**В настоящее время только в двух действующих Федеральных законах - Законе об охране озера Байкал и Федеральном законе "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. предусмотрена необходимость разработки и установления нормативов качества окружающей среды для соответствующих территорий. Очевидно, что эти нормативы должны быть разработаны с учетом особенностей естественных экологических систем, отношения по поводу которых регулируются названными Законами.**

**Как отмечалось, экологические нормативы, в частности нормативы качества окружающей среды, могут служить важным средством как предупреждения деградации экологических систем, так и их восстановления.**

**Статья 22. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду**

**1. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду - это нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды.**

**В отличие от нормативов качества окружающей среды эта группа экологических нормативов, иногда называемая производственно-хозяйственные нормативы, устанавливает требования к источнику вредного воздействия. Для каждого источника вредного воздействия (например, каждой трубы на предприятии) устанавливаются определенные пределы (параметры) выбросов, сбросов или иных видов вредного воздействия.**

**Для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия: на окружающую среду: нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий); нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и др.**

**Законодатель в последующих статьях комментируемого закона дает более подробную информацию о каждом из видов нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.**

**Следует обратить внимание на то, что данный перечень нормативов не является закрытым и может быть дополнен нормативами допустимых воздействий на окружающую среду, установленными в федеральных и региональных нормативно-правовых актах. На первый взгляд, столь обширный перечень нормативов предполагает высокие гарантии защиты большинства компонентов окружающей среды. Однако, как показывает практика, ситуация с их реализацией не заслуживает особого оптимизма.**

**Несмотря на то, что в настоящее время для контроля за соблюдением нормативов используются сотни стационарных и передвижных лабораторий и даже космическая техника, эти нормативы в большинстве своем не соблюдаются. Такое различие между словом и делом существует либо ввиду отсутствия надлежащих мер обеспечения реализации нормативов качества окружающей среды, либо ввиду невнимательного отношения правоохранительных и природоохранных органов к действующему административному, уголовному и гражданскому законодательству. В самом деле, на практике редко происходит применение ст.ст. 8.1-8.5 КоАП РФ, равно как и ст.ст. 246-262 УК РФ. Аналогичным образом, существуют технические и юридические проблемы с определением размера причиненного вреда природной среде даже при наличии различных такс и методик определения размера вреда.**

**Поэтому в действительности нормативы выбросов и отбросов постоянно превышаются. Не случайно в более чем 100 городах России уровень, например, загрязнения атмосферы превышает нормативы в десятки, а то и сотни раз. Постоянно превышаются нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение. В средствах массовой информации постоянно (и безуспешно) обсуждается вопрос о необходимости ликвидации многочисленных несанкционированных свалок. Шум, вибрации, ароматическое загрязнение, например, лизином, вызывает заболевания астмой, особенно у детей; вредное воздействие электромагнитных полей до сих не попадало во внимание правоохранительных и природоохранных органов.**

**Аналогичные нарушения нормативов присущи изъятию компонентов природной среды (нарушение требований расчетной лесосеки, квот вылова рыбных запасов, отстрела диких животных и т.д.).\*(31)**

**Представляется, что нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны постоянно меняться, при их установлении нужно оперативно учитывать появление новых экологических условий, строже контролировать порядок их соблюдения. И только в таком случае указанные нормативы будут реально действовать и станут не просто номинальной, а реальной основной природоохранной деятельности.**

**2. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду устанавливаются для физических и юридических лиц - природопользователей. Рассмотрим понятие природопользователь подробнее.**

**Природопользователи - это юридические лица и граждане Российской Федерации, а также апатриды, иностранные юридические лица и граждане, осуществляющие на территории Российской Федерации различные виды деятельности, в ходе которых происходит осуществление предусмотренных экологическим и природоресурсовым законодательством форм воздействия на природу. Для лучшего уяснения понятия природопользватели, необходимо определить, что же представляет собой природопользование. Природопользование представляет собой рациональное и экономное использование природных ресурсов без допущения нарушения экологического равновесия окружающей среды в целях удовлетворения социально-экономических потребностей общества с учетом нужд настоящего и будущих поколений.**

**В комментируемой статье установлено, что организациям и предпринимателям - природопользователям устанавливаются нормативы в части допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Из такой формулировки не совсем понятно, кем разрабатываются и кем утверждаются такие нормативы и в чем конкретно состоит процедура их установления. Как известно, охрана окружающей среды распространяется на водные объекты, воздушное пространство, недра, землю, лесной фонд, животный мир и согласуется с экологической безопасностью человека (ст. 4 комментируемого закона). Поэтому с комментируемым законом неразрывно связаны другие федеральные законы, в которых также есть положения о разработке нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. В этих целях, как правило, для каждой сферы воздействия природопользователями на основании различных методик разрабатывают проекты нормативов. Эти проекты согласовываются и утверждаются компетентными органами в соответствии с порядками разработки и утверждения данного вида нормативов.**

**Порядок разработки нормативов имеет свою специфику для каждого вида объектов. Так, отношения, связанные с экологической охраной атмосферного воздуха, регулируются Законом об охране атмосферного воздуха. Согласно данному Закону, нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, методы их определения устанавливаются, разрабатываются и утверждаются в порядке, определенном Правительством РФ (п. 7 ст. 12). Правительство РФ утвердило такой порядок Постановлением от 2 марта 2000 г. N 183 "О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредного физического воздействия на него". В соответствии с п. 8 Положения разработка предельно допустимых и временно согласованных выбросов обеспечивается юридическим лицом, имеющим стационарные источники выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, на основе проектной документации (для новых или реконструированных объектов) и данных инвентаризации выбросов вредных веществ в воздух (для действующих объектов). Относительно водных объектов порядок утверждения нормативов воздействия на них предусмотрен Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 881 "О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты". Отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены нормативы в области размещения отходов производства и потребления и т.д. Общим для всех видов нормативов является то, что обеспечение разработанной и утвержденной в установленном порядке природоохранной документации является самостоятельной обязанностью природопользователей, которая закреплена в экологическом законодательстве на федеральном уровне.**

**3. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий. Данная норма еще раз подчеркивает органическое единство двух групп нормативов: нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Данная норма, помимо вышеуказанного, означает необходимость проведения дифференциации нормирования допустимого воздействия с учетом наличия на территории России различных природно-климатических зон с различной реакцией животных и растений на одинаковые негативные воздействия. Кроме того, основанием для дифференциации показателей экологических нормативов может служить нахождение в районе расположения хозяйствующего субъекта уникальной природной территории, отнесенной в установленном порядке к категории ООПТ.**

**В связи вышеизложенным на практике часто возникают споры, связанные с осуществлением полномочий по установлению нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Наличие данной группы споров свидетельствует о необходимости установления наряду с федеральными нормативами и лимитами региональных нормативов и лимитов допустимого воздействия на окружающую среду. Необходимость регионального нормирования вызвана резкими различиями природно-климатических и ландшафтных условий, дифференциацией территорий по уровням антропогенного воздействия на окружающую среду, природно-восстановительным потенциалом территорий, удельной плотностью населения, а также уровнем загрязнения за предшествующий период в результате хозяйственной деятельности.**

**Данный вывод подтверждается рядом примеров из судебной практики. Так, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ было рассмотрено дело по заявлению прокурора Республики Татарстан о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных пунктов Положения о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики от 9 июля 2001 г. N 433 "Вопросы Министерства экологии и природных ресурсов Татарстан". Данным Положением предусматривалось, что к полномочиям данного Министерства относились вопросы установления лимитов на размещение отходов. Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ удовлетворила заявление прокурора, мотивировав свои выводы следующим.**

**Закон об отходах является специальным по отношению к комментируемому закону, ст. 6 которого предусмотрено право субъекта Российской Федерации разрабатывать и утверждать нормативы, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды, содержащие соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне. Согласно ст. 5 Закона об отходах, установление государственных стандартов, правил, нормативов и требований безопасного обращения с отходами отнесено к полномочиям Российской Федерации. В ст. 5 комментируемого закона кроме перечисленных в данной статье полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, содержится указание на то, что к их полномочиям могут быть отнесены и иные полномочия, предусмотренные другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Что имеет место в данном случае.\*(32)**

**4. Согласно п. 3 комментируемой статьи, за превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством. Например, ст. 6.5 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение санитарно - эпидемиологических требований к питьевой воде. Такое нарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от двух тысяч до трех тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.**

**Интересным с точки зрения правоприменительной практики является следующее. Некоторые природопользователи считают, что если они привлечены к ответственности за сверхлимитные сбросы (выбросы, размещения отходов), то это освобождает их от обязанности разработать проекты нормативов. Подобный вывод является ошибочным. Обязанность по разработке необходимой природоохранной документации никак не связана с наличием или отсутствием другой обязанности - по расчету и внесению платы за загрязнение окружающей среды. Она вытекает из фактических условий ведения хозяйственной деятельности юридического лица (предпринимателя).**

**Что касается споров, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения, то такие споры уже давно составляют самостоятельную группу в рамках споров в сфере нормирования. Это и не удивительно. Суммы штрафов являются существенными даже для крупных предприятий, именно поэтому в 95% случаев протоколы о таких правонарушениях оспариваются.**

**Предметом данной категории споров является требование заявителя об отмене решения органа, осуществляющего экологический контроль, о привлечении к административной ответственности. В качестве основных причин удовлетворения требований заявителя указывается на недостатки документов, фиксирующих административное правонарушение, в результате чего невозможно установить вину привлекаемого к ответственности лица.**

**Так, ООО "СЦТИ "Диво" было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ вследствие выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух без специального разрешения в процессе покраски помещения. Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 января 2004 г. N КА-А40/10998-03\*(33) правовая норма, предусмотренная ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, была истолкована следующим образом.**

**Статья 12 Закона об охране атмосферного воздуха устанавливает технические и предельно допустимые выбросы в атмосферный воздух, несоблюдение или превышение которых влечет административную ответственность. Ни протокол об административном правонарушении, ни постановление о привлечении к ответственности не содержат сведений о превышении заявителем каких-либо конкретных предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух. Утверждение ответчика о производстве заявителем покраски лакокрасочными материалами промышленного оборудования и агрегатов в производственных целях ничем не подтверждено. В протоколе об этом не указано, нет также и документов (устава общества), из которых можно было бы определить хозяйственную деятельность "СЦТИ "Диво".**

**При таких обстоятельствах привлечение ООО "СЦТИ "Диво" к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ является неправомерным, поскольку природоохранительными органами не доказано превышение индивидуально-определенных нормативов допустимого воздействия, а, следовательно, не установлена причинно-следственная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями.**

**Случай, когда органы, осуществляющие государственный экологический контроль, привлекают юридических лиц к административной ответственности только на основании данных о превышении допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе или водном объекте (на основании нормативов предельно допустимых концентраций), не является единичным. Возможно, практика привлечения к ответственности на основании превышения нормативов ПДК продолжает существовать ввиду того, что ранее при наложении мер ответственности указанным органам предписывалось исходить именно из принципа превышения нормативов ПДК, при этом оформление дополнительных сведений о превышении индивидуально установленных нормативов ПДВ и ПДС не требовалось (п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. N 4 "О практике применения судами законодательства об охране природы").**

**Нормативы ПДК представляют собой "обезличенные" показатели допустимых концентраций загрязняющего вещества в определенном компоненте природной среды. Отсюда превышение указанных нормативов не свидетельствует о противоправной деятельности конкретного хозяйствующего субъекта. Поскольку превышение нормативов ПДК загрязняющих веществ для органов, осуществляющих государственный экологический контроль, является определяющим при наложении административной ответственности, то ни в протоколах об административном правонарушении, ни в постановлениях о привлечении к административной ответственности не фиксируется факт превышения индивидуально установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду - нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов (далее - нормативы ПДВ и ПДС).**

**Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" дано разъяснение по поводу применения правовых норм, устанавливающих ответственность, за нарушение экологического законодательства. Теперь при рассмотрении данной категории дел особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей, выяснение иных обстоятельств, в частности, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а равно и то, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости (п. 2). Представляется, что приведенное положение Постановления Пленума Верховного Суда РФ обязывает суды устанавливать причинно-следственную связь между совершенным деянием, которое выражается в превышении нормативов ПДВ (ПДС), установленных для предприятия, и наступившими вредными последствиями в виде превышения нормативов ПДК.**

**Суды исходят из того, что отсутствие надлежаще оформленных документов, подтверждающих противоправное деяние физического или юридического лица, является основанием для отказа в привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, ввиду недоказанности причинно-следственной связи между совершенным деянием и наступившими последствиями. Однако, несмотря на разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, органы, осуществляющие экологический контроль, продолжают привлекать к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ только на основании данных о превышении нормативов ПДК, не оформляя при этом надлежащих документов\*(34).**

**Статья 23. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов**

**1. Нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов - нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.**

**Предельно допустимый выброс (ПДВ) - максимально допустимое количество вредных веществ выбрасываемых в атмосферу в единицу времени.**

**Предельно допустимый сброс (ПДС) - максимально допустимое количество вредных веществ в сточных водах, сбрасываемых в единицу времени.**

**При установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов должны учитываться передовые достижения науки и техники в области рационального и комплексного использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, технико-экономические возможности предприятий, учреждений и организаций - природопользователей, природно-климатические особенности территорий.**

**Кроме того, эти нормативы находятся в органическом единстве как с нормативами качества окружающей среды, так и с другими нормативами допустимого воздействия на окружающую среду.**

**В соответствии с установленными нормативами юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) - природопользователям в установленном порядке выдается разрешение на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. Нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются с учетом производственных мощностей объекта, данных о наличии мутагенного эффекта и иных вредных последствий по каждому источнику загрязнения, согласно действующим нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде.**

**Отсутствие данной разновидности нормативов на практике приводит к невозможности соблюдения нормативов ПДК, что обрекает механизм охраны окружающей среды на низкую эффективность. Примером тому является практика охраны атмосферного воздуха, существовавшая в СССР в течение нескольких десятилетий, когда существовали нормативы ПДК, но не были предусмотрены технико-юридические средства обеспечения их соблюдения в виде ПДВ для каждого источника загрязнения атмосферного воздуха.**

**Норматив ПДВ вредных веществ является величиной, выражающей предельное количество загрязняющего вещества, которое разрешается выбрасывать в окружающую среду (атмосферу, водный объект) в единицу времени из данного источника выброса или сброса. В механизме охраны окружающей среды нормативы ПДК и ПДВ постоянно взаимодействуют. Это проявляется в том, что нормативы ПДВ загрязняющих веществ, например, в атмосферу, устанавливаются на уровне, при котором выбросы загрязняющих веществ от конкретного источника и всех других источников в данном районе с учетом перспективы его развития не приведут к превышению нормативов ПДК.\*(35)**

**2. Технологический норматив - норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции. Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.**

**Норму о том, что технологические нормативы устанавливаются на основе использования наилучших существующих технологий в настоящее время следует рассматривать как программную норму, выражающую желание законодателя использовать технологии, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду.**

**3. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений. Многие предприятия по объективным технологическим причинам не могут соблюдать нормативы ПДВ. Законодатель идет им на встречу и допускает возможность установления менее жестких экологических лимитов на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов. Но это не просто "подарок" предприятиям, которые не укладываются в нормативы ПДВ. Целью установления экологических лимитов является поэтапное снижение объемов выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Именно поэтому в составе документов, подаваемых хозяйствующим субъектом в Ростехнадзор для получения разрешений, устанавливающих лимиты на выбросы (сбросы), обязательно должны быть планы снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, обеспечивающих поэтапное достижение нормативов предельно допустимых выбросов по каждому веществу, по которому установлен лимит.**

**Например, в Волгоградской области разрешение на выброс выдается при необходимости выполнения мероприятий по достижению нормативов ПДВ на 1 год. Для продления разрешения необходимо представить отчет о выполнении мероприятий за подписью руководителя предприятия. При соблюдении нормативов ПДВ разрешение выдается на срок от 2 до 5 лет.**

**Норма о возможности получения временных разрешений на выбросы и сбросы существовала и ранее. Например, в соответствии со ст. 1 Закона об охране атмосферного воздуха, временно согласованный выброс - временный лимит выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для действующих стационарных источников выбросов с учетом качества атмосферного воздуха и социально-экономических условий развития соответствующей территории в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса.**

**4. В п.п. 3, 4 комментируемой статьи предусмотрено, что выбросы и сбросы загрязняющих веществ допускаются только на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Какие органы имеются в виду? Их перечень определен Правительством РФ. Так, применительно к охране водных объектов и атмосферного воздуха порядок выдачи и форма разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ, а также расчетные инструкции по определению состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в водные объекты и атмосферный воздух, утверждает Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Приказ Ростехнадзора от 10 июля 2006 г. "Об утверждении инструкции об организации выдачи разрешений на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (водные объекты)").**

**В число "органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды", входят и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области с целью снижения негативного воздействия проводятся работы по нормированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников и установлению нормативов предельно допустимых и временно-согласованных выбросов (ПДВ и ВСВ). Заметим, что с изменением экономической ситуации в стране, и в регионе в частности, увеличивается и число источников загрязнения атмосферы, и номенклатура вредных веществ, поступающая в атмосферу. Это связано, главным образом, с разукрупнением производственных объектов.**

**На практике часто возникают споры, связанные с предоставлением разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Необходимость их получения предусмотрена п. 4 комментируемой статьи: нормативы предельно допустимых выбросов (сбросов) и лимиты на выбросы (сбросы) устанавливаются в соответствующих разрешениях на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Однако дальнейшей правовой регламентации данных разрешений не произведено, что является причиной возникновения данной категории споров.\*(36)**

**В одном из постановлений выводы суда были мотивированы следующим образом: выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него не только без специального разрешения, но и те же действия, совершенные при наличии разрешения, но от неучтенных в нем источников вредных выбросов, также образуют состав административного правонарушения, установленный ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ.\*(37) Отсутствие правовой регламентации порядка выдачи, содержания и значения этого документа на практике приводит к ущемлению прав юридических лиц, так как даже при наличии соответствующих разрешений на выбросы загрязняющих веществ они привлекаются к административной ответственности за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения (ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ).**

**Статья 24. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение**

**1. Отходы производства и потребления - остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность в области обращения с отходами. Необходимо обратить внимание на следующие основные понятия:**

**- нормативы образования отходов производства и потребления - установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции;**

**- лимит на размещение отходов - предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.**

**В настоящее время в сфере обращения с отходами существует ряд проблем, что прежде всего связано с тем, что политика по утверждению лимитов на размещение отходов производства и потребления не учитывает конкретную экологическую обстановку на территории, перспективу и реальное состояние объектов размещения отходов. Территории под объекты размещения (захоронения) опасных отходов отводились от 10 до 50 лет назад. Отсутствие документации на объекты размещения отходов, учета размещаемых отходов, соответствия объектов экологическим требованиям привело к негативным последствиям в окружающей среде на всей территории Российской Федерации и постоянному нарушению природоохранного законодательства хозяйствующими субъектами. Во всем мире уже давно пришли к выводу о необходимости перехода от затратной практики складирования отходов на полигонах и свалках к их переработке в товарные продукты, полупродукты. Данный опыт уже активно и успешно используется в ряде российских регионов.**

**Однако, чтобы не "погрязнуть" в отходах производства и потребления, государство регулирует процесс их появления посредством установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.**

**Требования к разработке нормативов в отношении отходов производства (потребления) и лимитов на их размещение затрагивают наиболее широкую часть природопользователей. В этой области основной регулирующий документ - это Закон об отходах. В п. 3 ст. 18 этого Закона указано, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Методические указания, утвержденные Приказом Ростехнадзора от 19 октября 2007 г. N 703, позволяют применять всем природопользователям единый подход к разработке и общие требования к содержанию и оформлению проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.**

**Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством.**

**Природопользователи на период эксплуатации, помимо иных документов, должны иметь проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Согласно ст. 11 Закона об отходах, индивидуальные предприниматели и юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны разрабатывать проект нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов (ПНООЛР) в целях уменьшения количества их образования. Согласно ст. 14 данного закона индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы, обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности; на опасные отходы должен быть составлен паспорт.**

**Природопользователями являются юридические и физические лица, осуществляющие производственную деятельность, в процессе которой образуются отходы, имеются стационарные и передвижные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, имеются источники сбросов загрязняющих веществ. На основе представленного проекта и иных документов природопользователи должны получить лимиты на размещение отходов**

**Лимиты на размещение отходов устанавливают в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (Ростехнадзор) или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.**

**Нередки случаи превышения полномочий иными органами, берущими на себя обязанность по установлению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Так, Глава Администрации г. Самары издал распоряжение "Об утверждении норм образования твердых бытовых отходов". Суд, рассмотрев все обстоятельства дела сделал правильный вывод о том, что Администрация, издав данный акт, превысила свои полномочия, поскольку разработка и утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение входит в компетенцию органов федеральной власти, а в рассматриваемом случае разработка и утверждение нормативов образования отходов и лимитов входит в компетенцию Территориального органа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.\*(38)**

**Уполномоченными органами лимиты на размещение отходов устанавливается на срок действия лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. Законодатель последовательно проводит политику дифференцируемого установления нормативов исходя из ценности территорий, подлежащих охране. Так, лимиты на размещение отходов для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих обращение с отходами на Байкальской природной территории, пересматриваются ежегодно.**

**В Постановлении Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 "О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение" установлен перечень документов, которые необходимо представить в территориальный специально уполномоченный орган для утверждения лимитов на размещение отходов: а) заявление с указанием наименования и организационно-правовой формы юридического лица, места его нахождения, наименования банка и номера расчетного счета в банке - для юридических лиц; фамилии, имени, отчества, данных документа, удостоверяющего личность, - для индивидуальных предпринимателей; б) копию лицензии на осуществление деятельности по обращению с опасными отходами (для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с опасными отходами); в) проект расчета нормативов образования отходов и лимитов на их размещение по утвержденной форме; г) свидетельство о регистрации объекта размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов.**

**Основанием для отказа в установлении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение является представление указанных заявления и документов не в полном объеме либо наличие в их составе искаженных сведений или недостоверной информации. Нередки случаи необоснованного отказа в установлении нормативов образования отходов. Такие случаи часто обжалуются в судебном порядке, что подтверждается следующим.**

**Постановлением заместителя Главного государственного инспектора по ЦАО г. Москвы от 30 июня 2003 г. ООО "Стерх" привлечено к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ за нарушение ст. 11, 18 Закона об отходах, предусматривающих обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при эксплуатации предприятий, зданий, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования. Однако действий, предусмотренных ст. 8.2 КоАП РФ, ни из протокола об административном правонарушении, ни из постановления о привлечении к административной ответственности не усматривается. Из имеющейся в материалах дела копии договора аренды, на который ссылается административный орган, усматривается, что обществом арендовалось помещение под складирование непродовольственных товаров, а на месте складирования находились бумажные коробки.**

**В протоколе зафиксировано, что места для временного хранения и сбора отходов не оборудованы надлежащим образом в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями. Оценив представленные доказательства, суд пришел к выводу, что ООО не может нести ответственность по ст. 8.2 КоАП РФ, поскольку не доказано, что оно ведет производственную деятельность, от которой образуются отходы, наносящие вред окружающей среде.**

**Согласно ст. 8.2 КоАП РФ за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, переработке, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами предусмотрена юридическая ответственность. Анализ указанного и других судебных споров, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ, свидетельствует об отсутствии четкого понимания деятельности, связанной со сбором, складированием, использованием, сжиганием, переработкой, обезвреживанием, транспортировкой, захоронением и иным обращением с отходами производства и потребления или иными опасными веществами.**

**Органы, осуществляющие экологический контроль, требуют от юридических и физических лиц, осуществляющих любой вид хозяйственной деятельности, чтобы они имели природоохранную документацию в виде проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Отсюда отсутствие такой документации, по их мнению, является основанием для привлечения этих лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.2 КоАП РФ. Судебная практика идет по иному пути: установление обязанности иметь природоохранную документацию в виде проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для любого вида хозяйственной деятельности признается неправомерным, и ответственность, предусмотренная ст. 8.2 КоАП РФ, возможна только в том случае, если доказано, что физическое или юридическое лицо ведет производственную деятельность, от которой образуются отходы, наносящие вред окружающей среде.\*(39)**

**Другой спор возник из-за отсутствия у юридического лица на момент проверки проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, в результате чего оно было привлечено к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ. Согласно протоколу об административном правонарушении на момент проверки у юридического лица отсутствовали проект лимитов на размещение отходов и разрешение на размещение отходов производства и потребления. Установлено, что юридическим лицом был заключен договор на разработку проекта нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение с третьим лицом.**

**Приняв во внимание факт заключения указанного договора, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для привлечения к ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ, так как срок разработки и утверждения проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение законом не установлен.\*(40)**

**Статья 25. Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду**

**Нормативы допустимых физических воздействий - нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.**

**К вредному физическому воздействию относится вредное воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства окружающей среды и здоровья человека. К нормируемым физическим воздействиям, помимо перечисленных, относится тепловое воздействие. Основными источниками его являются энергетика, энергоемкие производства, коммунально-бытовое хозяйство.**

**Установление рассматриваемой разновидности нормативов допустимого воздействия предполагает следующую процедуру. На основании комплексных нормативов допустимой антропогенной нагрузки для определенной территории (например, городского населенного пункта) определяются нормативы качества окружающей среды в целях оценки ее состояния и благоприятности для жизни и здоровья граждан и иных живых организмов. Для достижения данной цели, каждому источнику физических воздействий на окружающую среду определяется максимально допустимый показатель его негативного воздействия на окружающую среду.**

**В различных нормах и правилах детализирован каждый из указанных видов воздействия на окружающую среду. Так, предельно допустимый уровень (ПДУ) шума - это уровень фактора, который при ежедневной (кроме выходных дней) работе, но не более 40 часов в неделю в течение всего рабочего стажа, не должен вызывать заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, обнаруживаемых современными методами исследований в процессе работы или в отдаленные сроки жизни настоящего и последующих поколений. Соблюдение ПДУ шума не исключает нарушения здоровья у сверхчувствительных лиц\*(41) Санитарными нормами допустимого уровня шума на территории жилой застройки установлено, что он не должен превышать 60 децибел, а в ночное время - с 23 до 7 ч - 45 децибел. Для санаторно-курортных зон эти нормативы составляют соответственно 40 и 30 децибел.**

**Предельно допустимый уровень (ПДУ) вибрации - это уровень фактора, который при ежедневной (кроме выходных дней) работе, но не более 40 часов в неделю в течение всего рабочего стажа, не должен вызывать заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, обнаруживаемых современными методами исследований в процессе работы или в отдаленные сроки жизни настоящего и последующих поколений. Соблюдение ПДУ вибрации не исключает нарушение здоровья у сверхчувствительных лиц.\*(42)**

**2. В законодательстве об охране поверхностных вод установлены такие нормативы теплового воздействия: в источнике хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водоснабжения летняя температура воды не должна превышать температуру самого жаркого месяца более чем на 3 градуса Цельсия. В рыбохозяйственных водоемах - быть не более 5 градусов Цельсия выше естественной температуры воды. При попытке найти судебную практику, связанную с применением данной группы нормативов, было установлено, что такая практика отсутствует. Причин сложившейся ситуации может быть две. Во-первых, такие нормативы на практике не нарушаются, соответственно, привлекать виновных к ответственности не за что (маловероятно). Во-вторых, и это представляется более правдоподобным - данная норма не является реально действующей. Наверно, каждый житель страны хоть раз ощущал превышение нормативов допустимых физических воздействий, да и состояние окружающей среды говорит в пользу именно этой причины.**

**Статья 26. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды**

**В настоящей статье устанавливаются общие требования о нормировании допустимого изъятия компонентов природной среды. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды - нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации. На сегодняшний день установлены нормы допустимого изъятия (использования) природных ресурсов в земельном, водном, лесном и фаунистическом законодательстве.**

**Законодательством, помимо регулирования объема изъятия (использования) природных ресурсов могут предусматриваться ограничения по характеру использования природного ресурса. Например, в соответствии со ст. 35 Закона о недрах, одной из задач государственного регулирования отношений недропользования является определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам. Согласно ст. 79 ЗК РФ сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране, что означает установление запретов или ограничений использования данных земель для не сельскохозяйственных нужд. Следовательно, целью введения данной группы нормативов является обеспечение рационального природопользования для поддержания природного баланса, сохранение природных комплексов и объектов в интересах настоящего и будущего поколений людей.**

**Статья 27. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду**

**1. Законодатель называет нормативы допустимой антропогенной нагрузки в качестве одного из видов нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Нормативы предельной допустимой антропогенной нагрузки на природные объекты определяются мерой антропогенного воздействия (с учетом действия природных факторов) на природный объект, при превышении которой происходят нарушения устойчивого состояния экосистемы, ее естественного развития и ухудшение условий использования природного объекта или его части (участка).**

**Норматив допустимой антропогенной нагрузки является нормативом, определяющим уровень возможного негативного воздействия на окружающую среду на определенной территории еще на стадии планирования определенных видов деятельности (размещение объектов промышленности, энергетики, транспорта, а также иных экологически вредных объектов) с учетом каждого вида антропогенных воздействий и их совокупности. Из этого следует, что деятельность по разработке документов территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровня должна осуществляться с учетом данных нормативов, отсутствующих на практике. Это затрудняет расчет экологического воздействия на окружающую среду при планировании долгосрочного социально-экономического развития страны.**

**Воздействие человека на окружающую среду очень разносторонне и происходит в разных сферах. Хозяйственная деятельность наносит вред окружающей среде; кроме того, человек причиняет вред природе и не осуществляя никакой хозяйственной деятельности (т.е. в процессе жизнедеятельности). Представить функционирование норматива допустимой антропогенной нагрузки можно следующим образом: допустим, на определенной территории планируется строительство трех заводов, проживание 1000 человек и т.д. Однако для данной территории указанное воздействие человека на окружающую среду приведет к нарушению устойчивого состояния экосистемы, ее естественного развития и ухудшению условий использования данной территории. Это и будет означать, что нарушены нормативы предельно допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Допустим, устойчивое состояние экосистемы можно было бы обеспечить при размещении на данной территории только двух заводов.**

**Такой достаточно простой пример показывает, что разработка и учет показателей ПДН позволит избежать ситуации с возможным превышением емкости окружающей среды (то есть ее способности выдержать совокупную антропогенную нагрузку без нарушения ее экологической функции) при планируемом осуществлении хозяйственной или иной деятельности.**

**2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки должны разрабатываться по результатам завершенных, специально проведенных научных исследований, изыскательских и проектных работ. В отдельных случаях, при отсутствии достаточного объема научно-обоснованной информации, при установлении нормативов допускается использование экспертных оценок.**

**В качестве примера можно рассмотреть работу по установлению нормативов допустимой антропогенной нагрузки на побережье озера Байкал. Эта работа ведется уже порядка трех лет и еще далека от своего завершения. В настоящее время считается, что без ущерба для экологической составляющей этот регион ежедневно могут посещать порядка 100 тысяч человек, но научно обоснованного подтверждения этому пока нет. Первым шагом к установлению таких нормативов стала регистрация фоновых показателей окружающей среды. Кроме того, уже ведутся работы по определению состояния воздуха, растительного и земельного покрова. На основе приведенного примера становится ясно, что процедура разработки допустимой антропогенной нагрузки включает дело трудоемкое и длительное.**

**Такая процедура включает в себя: сбор и анализ информации об объекте окружающей среды; оценку состояния объекта окружающей среды с учетом гигиенических и экологических требований; характеристику источников воздействия. При этом следует учитывать природные особенности территории; экологическую и санитарную обстановку; устойчивость экосистем к антропогенным воздействиям и способность их к восстановлению; необходимость целевого использования природного объекта.**

**3. Следует согласиться с мнением ряда авторов о необходимости скорейшей разработки и применения данной группы нормативов. Пренебрежение данными требованиями влечет за собой серьезные последствия. Нерациональное размещение промышленных предприятий на территории некоторых городов (Кемерово, Уфа, Стерлитамак и ряд других) привело к тяжелым экологическим последствиям окружающую среду и население этих регионов. Нежелание считаться с объективными нормативами нагрузки скота на единицу пастбищных угодий в некоторых регионах Республики Калмыкия стало причиной опустынивания земель.\*(43)**

**Статья 28. Иные нормативы в области охраны окружающей среды**

**Представляется, что необходимости в данной статье нет. Данная норма по сути дублирует п. 2 ст. 19 комментируемого Закона, в котором законодатель установил, что перечень нормативов не является исчерпывающим: нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды.**

**Отсутствие исчерпывающего перечня экологических нормативов можно объяснить следующим. Так, региональные нормативы допустимого воздействия на окружающую среду могут вводиться при отсутствии федеральных либо в целях установления иных ограничений по сравнению с федеральными (но не ниже ими установленных) с учетом экологической обстановки на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что ряд субъектов Российской Федерации уже воспользовались предоставленным им правом. Соответствующими региональными законами предусмотрены следующие "иные" нормативы: нормативы потерь отдельных видов природных ресурсов; нормативы допустимого преобразования территории и отдельных природных объектов; нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания; предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве и т.д.**

**Конечно, наиболее целесообразной правовой формой регулирования названных и ряда других отношений является принятие комплексных законов субъектов РФ об охране окружающей среды, в которых помимо других положений и устанавливаются "иные" нормативы. К настоящему времени известно о принятии ряда региональных законов общего характера: Закон Калужской области от 1 июля 2004 г. "Об охране окружающей среды на территории Калужской области", Закон Краснодарского края от 31 декабря 2003 г. "Об охране окружающей среды на территории Краснодарского края", Закон Липецкой области от 8 января 2003 г. "Об охране окружающей среды Липецкой области", Закон Пермской области от 9 декабря 2002 г. "Об охране окружающей среды Пермской области", Закон Ростовской области от 11 марта 2003 г. "Об охране окружающей среды в Ростовской области", Закон Рязанской области от 31 октября 2002 г. "Об охране окружающей среды на территории Рязанской области", Закон Тюменской области от 7 марта 2003 г. "Об охране окружающей среды в Тюменской области".**

**Статья 29. Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды**

**1. Согласно ст. 2 Закона о техническом регулировании, стандарт - это документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Правовой смысл понятия стандартов с принятием Закона о техническом регулировании существенно изменился. Ранее значительная часть стандартов содержала требования, обязательные для применения, причем их несоблюдение влекло за собой юридическую ответственность, вплоть до уголовной.**

**Исходя из представленного выше определения становится ясно, что в настоящее время соблюдения стандартов - дело добровольное. Деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг, называется "стандартизация".**

**Стандартизация осуществляется в различных целях, в том числе для повышения уровня безопасности жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, экологической безопасности, безопасности жизни или здоровья животных и растений и содействия соблюдению требований технических регламентов; повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечения научно-технического прогресса; рационального использования ресурсов; технической и информационной совместимости; сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных; взаимозаменяемости продукции.**

**Таким образом, от опасных воздействий продукции и деятельности по ее производству посредством стандартизации охраняется как жизнь и здоровье людей, их имущество, так и окружающая среда, животные и растения.**

**2. Согласно ст. 11 Закона о техническом регулировании, одной из целей проведения стандартизации является повышение уровня экологической безопасности. К документам в области стандартизации, используемым на территории России, относятся: национальные стандарты; правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций. Рассмотрим указанные документы в области стандартизации подробнее.**

**Национальную систему стандартизации образуют национальные стандарты, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации. Национальные стандарты, утверждаемые национальным органом по стандартизации, применяются на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями. О применении национального стандарта свидетельствует знак соответствия национальному стандарту.**

**Почему законодатель не применяет в отношении таких стандартов понятие "государственный стандарт"? Представляется, что в этом еще раз отражается принцип добровольности применения таких стандартов и, в свою очередь, подчеркивается их применение на всей территории России.**

**К национальной системе стандартизации, помимо национальных стандартов, относятся общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации. Это нормативные документы, распределяющие технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее классификацией (классами, группами, видами и др.) и являющиеся обязательными для применения при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов и межведомственном обмене информацией. Порядок разработки, принятия, введения в действие, ведения и применения общероссийских классификаторов в социально-экономической области (в том числе в области статистического учета, банковской деятельности, налогообложения) устанавливается Правительством РФ. Для обеспечения заинтересованных лиц информацией о документах, входящих в состав федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, а также о нормативных документах по оценке соответствия и метрологии создается единая информационная система по техническому регулированию.\*(44)**

**В состав федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов входят следующие документы:**

**- технические регламенты, утвержденные федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимые для применения технических регламентов, утверждаемые Правительством РФ;**

**- документы национальной системы стандартизации, в том числе национальные стандарты, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, а также перечни национальных стандартов, которые могут на добровольной основе применяться для соблюдения требований технических регламентов;**

**- международные (региональные) стандарты;**

**- национальные стандарты иностранных государств;**

**- информация о международных договорах в области стандартизации и подтверждения соответствия и о правилах их применения.**

**Еще одним видом стандартов являются стандарты организации, которые представляют собой локальные нормативно- правовые акты. Такая их принадлежность обуславливает наличие у них признаков, свойственных нормативно-правовым актам в целом. В частности, такое их свойство как обязанность по их применению всеми работниками организации, в которой они утверждены. Что может побудить организации разрабатывать свои собственные стандарты? Как правило, это делается для того, чтобы вызвать у потребителя больше доверия к производимым товарам. Причем порядок разработки, утверждения, учета, изменения и отмены стандартов организаций устанавливается ими самостоятельно.**

**Работу по стандартизации организует специально уполномоченный орган - Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.\*(45) Национальный орган Российской Федерации по стандартизации утверждает национальные стандарты; принимает программу разработки национальных стандартов; организует экспертизу проектов национальных стандартов; обеспечивает соответствие национальной системы стандартизации интересам национальной экономики, состоянию материально-технической базы и научно-техническому прогрессу; осуществляет учет национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечивает их доступность заинтересованным лицам; создает технические комитеты по стандартизации и координирует их деятельность; организует опубликование национальных стандартов и их распространение; участвует в соответствии с уставами международных организаций в разработке международных стандартов и обеспечивает учет интересов Российской Федерации при их принятии; утверждает изображение знака соответствия национальным стандартам; представляет Российскую Федерацию в международных организациях, осуществляющих деятельность в области стандартизации.**

**Указанный орган также обеспечивает осуществление стандартизации в соответствии с общими принципами, едиными для всех видов стандартов: добровольного применения стандартов; максимального учета при разработке стандартов законных интересов заинтересованных лиц; применения международного стандарта как основы разработки национального стандарта, за исключением случаев, когда такое применение признано невозможным вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям РФ, техническим и (или) технологическим особенностям или по иным основаниям либо Российская Федерация в соответствии с установленными процедурами выступала против принятия международного стандарта или отдельного его положения; недопустимости установления таких стандартов, которые противоречат техническим регламентам; обеспечения условий для единообразного применения стандартов.**

**3. Российские государственные экологические стандарты разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требованиями международных стандартов. Примером тому могут служить вводимые в России международные стандарты серии ИСО 14000. Заметим, что пересмотр международных стандартов осуществляется каждые пять лет с учетом изменяющихся условий среды обитания человека, влияния техногенного фактора на окружающую среду, завершения научно-исследовательских работ в области нормирования требования и контроля качества. Подобный подход заслуживает уважения, поскольку только так возможно добиться эффективного действия системы стандартизации. Примером государственного экологического стандарта может служить ГОСТ Р 12.1.052-97 "Паспорт безопасности вещества (материала)", требования которого являются обязательными. Однако можно назвать массу примеров, когда в хозяйственный оборот и в биологический цикл вводятся новые вещества (материалы), не имеющие такого паспорта, но иногда включаемые в различные технические условия (ТУ), регламенты, перечни, утверждаемые различными ведомствами. К примеру, в нефтедобыче применяются около 20% химических веществ, не имеющих утвержденных предельно допустимых концентраций (ПДК) или иных нормативов влияния на окружающую среду. Из этого следует, что в России существуют проблемы игнорирования требований обязательных стандартов и ведомственная разобщенность в государственном контроле за их реализацией.**

**Основным контролирующим органом в сфере стандартизации и сертификации является Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии и очевидно, что этот орган не справляется с контролем за соблюдением стандартов экологической безопасности. Природоохранные же органы не имеют практики проведения совместных с Госстандартом России проверок и использования составов правонарушений, указанных в стандартах. Сфера применения Закона о техническом регулировании включает в себя также регулирование правоотношений в области разработки, принятия, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Таким образом, она включает в себя не только весь жизненный цикл продукции согласно ГОСТ Р ИСО 14041-2000, но и процессы ее производства. Причем, как и в актах ЕС, первостепенное значение уделяется безопасности продукции и процессов производства.**

**Обязательные требования будут регламентироваться Техническими регламентами, которые будут утверждаться федеральными законами в целях помимо прочего защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений.**

**Статья 30. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды**

**1. Суть лицензирования как одной из форм государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности заключается в создании гарантий безопасного и квалифицированного выполнения отдельных видов работ, оказания услуг, производства продукции. Лицензирование осуществляется применительно к тем видам деятельности, которые с точки зрения законодателя, при их ненадлежащем осуществлении, могут принести вред интересам общества и государства. Предоставление лицензии следует рассматривать как подтверждение со стороны государства наличия у субъекта, осуществляющего ту или иную деятельность, соответствующих возможностей (речь идет о технических, ресурсных, организационных, образовательных, финансовых и других необходимых возможностях), необходимых такому субъекту для безопасного осуществления такой деятельности.**

**Экологическое лицензирование - это одна из функций государственного управления в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности граждан. Современную динамику развития экологического лицензирования наилучшим образом можно продемонстрировать в контексте современной правовой реформы. Так, ранее действовавший Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. N 158-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" исключал из сферы своего регулирования деятельность по охране окружающей среды и по использованию природных ресурсов (п. 2 ст. 1 Закона). Соответственно, экологическое лицензирование в период действия этого Закона осуществлялось в соответствии с нормами экологического законодательства и законодательства о природных ресурсах. При этом в системе правового обеспечения экологического лицензирования преобладали подзаконные акты. Например, лицензирование некоторых видов деятельности в области охраны окружающей среды (экологический аудит, оказание услуг природоохранного назначения и др.) не было предусмотрено федеральными законами и осуществлялось в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1996 г. N 168. Такой подход входил в противоречие с нормами ГК РФ (ст. 49), согласно которым перечень видов деятельности, которыми юридические лица могут заниматься только на основании специального разрешения (лицензии), определяется законом.**

**Принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" явилось попыткой упорядочения регулирования отношений в сфере лицензирования и было направлено на устранение необоснованных ограничений на осуществление деятельности, которая в силу своей специфики не требует получения специальных разрешений со стороны государственных органов, и на существенное сокращение перечня лицензируемых видов деятельности. Данный закон непосредственно охватывает лишь один вид экологического лицензирования (обращение с опасными отходами). На лицензирование остальных экологически значимых видов деятельности Закон не распространяется, включая использование недр, лесного фонда, объектов растительного и животного мира. При этом целая группа традиционных объектов лицензирования остается без упоминания, причем их лицензирование прекращается со дня вступления Закона в силу: это осуществление выбросов, сбросов в атмосферный воздух, воды, земли.**

**Комментируемый закон содержит лишь положение отсылочного характера о том, что отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию; перечень таких видов деятельности устанавливается федеральными законами - без какой бы то ни было конкретизации. Поэтому на практике отношения, связанные с лицензированием вызывают немало сложных вопросов. Так, есть определенные проблемы в применении Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности". По ряду вопросов сложилась правоприменительная практика. Например, несмотря на то, что в Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности", среди видов деятельности, подлежащих лицензированию, названа деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности, в ряде решений суда данное положение уточняется. Так, деятельность предприятия, для которого накопление и временное размещение отходов не являются целенаправленной самостоятельной деятельностью, лицензированию не подлежит\*(46) (Постановление ФАС Уральского округа от 13.03.2008 N Ф09-1447/08-С1).**

**Представление лицензии при установлении лимитов на размещение отходов является обязанностью только тех лиц, которые осуществляют деятельность непосредственно по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.**

**Другим экологически значимым видом деятельности, который подлежит лицензированию - это эксплуатация взрывопожароопасных, химически опасных производственных объектов. Порядок деятельности таких объектов регламентируется Законом о промышленной безопасности. Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2008 г. N 279 утверждено положение о лицензировании в области взрывчатых материалов промышленного назначения. Согласно этого положения, лицензирование производства взрывчатых материалов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Лицензия предоставляется на 5 лет.**

**Срок действия лицензии может быть продлен по заявлению лицензиата в порядке, предусмотренном для переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии. Субъектами экологического лицензирования являются юридические лица, в отличие от природоресурсового лицензирования, где в качестве лицензиатов могут выступать как юридические лица, так и граждане. Аналогичные положения установлены и в отношении деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности. Под деятельностью по проведению экспертизы промышленной безопасности понимается проведение экспертизы: проектной документации на разработку, строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта; технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; зданий и сооружений, расположенных на территории опасного производственного объекта; деклараций промышленной безопасности; документов, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов. Положение "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности" утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2006 г.**

**Наряду с перечисленными выше экологически значимыми видами деятельности, подлежащими лицензированию, можно отметить утилизацию военной техники, производство, хранение, применение, распространение взрывчатых материалов промышленного назначения и т.д.**

**В силу положений ст. 18 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", количество лицензируемых видов деятельности подлежит постепенному уменьшению. Так, до 1 января 2010 г. прекратится лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных, химически опасных производственных объектов, а также деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности в отношении указанных объектов. Уменьшение перечня лицензируемых видов деятельности отражает прогрессивную политику государства, направленную на прекращение избыточного государственного регламентирования в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. Практическим последствием указанных изменений должно стать то, что контроль за качеством осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности должен перейти к саморегулируемым организациям - добровольным объединениям профессиональных участников рынка и введением системы страхования ответственности.**

**Статья 31. Экологическая сертификация**

**1. Необходимость вступления в ВТО заставили российского законодателя в течение 6 лет разрабатывать и в конце 2002 года принять Закон о техническом регулировании, в котором был предусмотрен 7-летний срок перехода России на международные стандарты. Основным понятием в рамках этого закона является категория технического регламента. Механизм соблюдения технических регламентов и стандартов включает в себя подтверждение соответствия в формах добровольной сертификации, декларирования соответствия и обязательной сертификации. Обязательная сертификация будет применяться только в соответствии с техническими регламентами для определенных видов продукции и с получением знака обращения на рынке.**

**В ближайшие месяцы в России ожидается массовое создание и регистрация систем добровольной сертификации, которые будут создаваться как в компаниях и отраслях экономики, так и на отдельных предприятиях. Причем чем быстрее такая система начнет работу и получит свой знак соответствия, тем быстрее она будет признана в стране и за ее пределами, тем больше шансов у производителей продукции, получивших знак соответствия, избежать банкротства или поглощения зарубежными конкурентами после вступления России в ВТО. В свою очередь, в рамках данной тенденции идет формирование систем экологической сертификации, начало которого было положено созданием Системы сертификации ГОСТ Р, в основном копирующей соответствующие международные системы стандартов, включая ISO.**

**Попытки создания таких систем предпринимались и ранее. Так, отметим Соглашение "О взаимодействии Минприроды РФ и Госстандарта РФ в работе по стандартизации, метрологии и сертификации в области регулирования использования природных ресурсов, охране окружающей среды и экологической безопасности продукции и технологических процессов" 1993 г., Постановление Правительства РФ N 223 от 21 марта 1994 года "О сертификации безопасности промышленных и опытно-экспериментальных объектов, предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и взрывоопасные технологии", которым предусматривалось создание системы экологической сертификации. Однако в дальнейшем обозначились противоречивые ведомственные интересы, и законодательство стало развиваться почти автономно по разным направлениям (предупреждение чрезвычайных ситуаций, стандартизация, экологическая безопасность), а каждое из ведомств стремилось закрепить в законодательстве за собой максимум функций и полномочий.**

**В данном контексте следует отметить попытку Госкомэкологии РФ ввести обязательную экологическую сертификацию в Основных положениях Федеральной системы обязательной экологической сертификации, утвержденных 28 декабря 1997 года. К сожалению, этот документ так и не прошел регистрацию в Министерстве юстиции РФ и не имеет юридической силы. Государственный комитет по охране окружающей среды РФ сделал попытку внедрения аудита в природоохранную практику, и Приказом его председателя от 16 июля 1998 г. "О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации" создана комиссия по аттестации экоаудиторов и утвержден Временный порядок этой аттестации. Организационно-техническое обеспечение этого процесса возложено на центр "Экобезопасность", который немедленно начал обучение и аттестацию аудиторов. Но и этот приказ не был зарегистрирован Министерством юстиции РФ и остался лишь документом внутреннего использования комитета, не подлежащим распространению на сторонних юридических и физических лиц.**

**Заметный вклад в практику внедрения экостандартизации внес ВНИИ природы, разработавший и зарегистрировавший Систему обязательной сертификации по экологическим требованиям (Постановление Госстандарта России N 66-А от 1 октября 1996 года), которая предусматривала обязательную и добровольную экологическую сертификацию систем управления охраной окружающей среды, технологических этапов производства, использования отходов. На 2002 год в Системе было аккредитовано 16 органов по сертификации и 10 испытательных лабораторий.**

**Еще один пример прорыва в этой проблеме - Система обязательной сертификации по экологическим требованиям N РОСС RU 0001.01.ЭТОО (совместный Приказ Госкомэкологии РФ и Миноборонпрома России от 25 февраля 1997 г. N 71\86 и соответственно Правила проведения сертификации предприятий (производств) НД-10.2\1.1-2000). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 марта 1998 г. N 358 Министерство экономики РФ и Госкомэкологии РФ 19 ноября 1998 г. утвердили "Решение о выдаче документа, подтверждающего экологическую безопасность деятельности организаций по производству вооружения, военной техники и боеприпасов". ООО "Центр экологических проблем" - головная организация в отрасли по данному направлению - имеет аттестат аккредитации МПР РФ от 24 августа 2000 г. и провело в 2001 году сертификацию 10 оборонных предприятий.**

**Однако широкое распространение и эта Система сертификации не получила ввиду отсутствия регистрации регламентирующих ее действия актов в Министерстве юстиции РФ и несогласованности федерального законодательства. Тем не менее, Закон о техническом регулировании дает возможность повсеместного внедрения добровольной экологической сертификации систем управления охраной окружающей среды на предприятиях и в производственных отраслях, что позволит документально подтверждать наличие и эффективность действия отлаженной системы экологической безопасности, сбережения природных и энергетических ресурсов, применения наилучших существующих технологий, выполнения действующих нормативных требований и реализации программы по снижению загрязнения окружающей среды. Сертификат соответствия стандартов ИСО-14000 является юридическим документом, который можно использовать в целях развития производства, повышения конкурентоспособности продукции, получения положительного имиджа фирмы на международном рынке и т.д.**

**В настоящее время ряд министерств и ведомств уже создают собственные отраслевые системы добровольной экологической сертификации и готовятся к исполнению требований Закона о техническом регулировании. Торгово-промышленная палата РФ 24 апреля 2003 г. провела "круглый стол" по данной проблеме. Госстандарт РФ и его территориальные органы приступили к реализации цикла семинаров с производителями продукции по подготовке вступления России в ВТО и реализации требований нового Закона. К сожалению, Положение об обязательной экологической сертификации, которое МПР РФ должно было представить на утверждение в Правительство РФ в 2002 году, увязло в ведомственных разногласиях.**

**Тем не менее действующая правовая база уже сейчас позволяет создавать системы добровольной экосертификации, проводить таковую, применять фирменные знаки соответствия стандартам ИСО-14000 по аналогии с "Зеленой печатью" в США. Экологическая сертификация, основывающаяся на заключениях экологического аудита, уже в ближайшее время станет одним из мощных экономических механизмов охраны окружающей среды и оздоровления экологической ситуации в России.\*(47)**

**Глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза**

**Статья 32. Проведение оценки воздействия на окружающую среду**

**1. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Законом об экологической экспертизе. Так, в частности, согласно ст. 14 данного закона, государственная экологическая экспертиза, в том числе повторная, проводится только при наличии в составе представляемых материалов документации, содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, подлежащей экспертизе.**

**Цель проведения ОВОС - предотвращение или смягчение воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Ее результатами являются:**

**а) информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;**

**б) выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;**

**в) решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее, с учетом результатов ОВОС.**

**При проведении ОВОС необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности), а также равной обязательности требований о проведении ОВОС для любых физических и юридических лиц (как коммерческих, так и некоммерческих) без исключения.**

**Можно выделить несколько этапов проведения ОВОС. Первый этап - уведомление органов власти и информирование общественности о намечаемой деятельности, предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.**

**Второй этап - проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.**

**Третий этап - подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду. Окончательный вариант материалов по ОВОС готовится на основе предварительного варианта материалов с учетом замечаний, предложений и информации, поступившей от участников процесса оценки воздействия на окружающую среду на стадии обсуждения. В окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились). Окончательный вариант утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если она проводится).**

**В том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. Осуществление процедуры ОВОС предусмотрено и иными международными документами, включая материалы Конференции ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Так, участники данной Конференции подчеркивали, что участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду является одной из предпосылок для достижения устойчивого развития (п. 23.2 Повестки дня на XXI век).**

**В настоящее время определенной проблемой является правовая регламентация проведения ОВОС объектов капитального строительства, необходимого для прохождения государственной экспертизы в составе проектной документации. С момента введения единой, комплексной государственной экспертизы, осуществляемой по правилам градостроительного законодательства (2007 г.) стал вопрос о необходимости проведения ОВОС объектов капитального строительства, проектная документация на которые была исключена из перечня объектов государственной экологической экспертизы. Статья 49 ГрадК РФ закрепляет, что в составе проектной документации на государственную экспертизу представляется "Перечень мероприятий по охране окружающей среды" (ПМООС). Состав ПМООС регламентируется Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 г. N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" и включает в себя:**

**- результаты оценки воздействия объекта капитального строительства на окружающую среду;**

**- перечень мероприятий по предотвращению и снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на период строительства и эксплуатации объекта капитального строительства,**

**- перечень и расчет затрат на реализацию природоохранных мероприятий и компенсационных выплат.**

**Таким образом, можно констатировать, что ОВОС объекта капитального строительства является частью ПМООС.**

**Трудность состоит в том, что в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. говорится об оценке воздействия деятельности, а не объекта. Кроме того, в Положении об ОВОС конечным результатом процедуры оценки воздействия является направление материалов на государственную экологическую, а не на государственную экспертизу. Тем самым, мы имеем дело с определенным правовым пробелом в отношении правил и процедуры прохождения ОВОС объектов капитального строительства. На практике, ОВОС в данном случае проходит по правилам оценки воздействия на окружающую среду экологически опасной деятельности.**

**2. Информирование общественности и других участников оценки воздействия на окружающую среду на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на ее проведение осуществляется заказчиком. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействия.**

**В публикации представляются сведения о названии, целях и месторасположении намечаемой деятельности; наименовании и адресе заказчика или его представителя; примерных сроках проведения оценки воздействия на окружающую среду; органе, ответственном за организацию общественного обсуждения; предполагаемой форме общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум, и т.п.), также форме представления замечаний и предложений; сроках и месте доступности технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и иной информации.**

**Заказчик (исполнитель) принимает и документирует замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации. Данные замечания и предложения учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду.**

**На этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе о целесообразности (нецелесообразности) проведения общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду. При принятии решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учитывать фактор неопределенности, степень заинтересованности общественности.**

**Общественные обсуждения - комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия. Порядок проведения общественных обсуждений определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов по ОВОС в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.**

**Состав материалов по оценке воздействия на окружающую среду определяется порядком ее проведения и зависит от вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности, требований к обосновывающей данную деятельность документации, являющейся объектом экологической экспертизы. Степень полноты (детальности) проведения оценки воздействия на окружающую среду зависит от масштаба и вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности и особенностей предполагаемого региона ее реализации. Основные процедурные вопросы проведения ОВОС указаны в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г.**

**3. Существует ряд позитивных примеров работы данной правовой нормы. Так, в январе 2005 г. в Иркутске были проведены общественные слушания в рамках процедуры ОВОС, в которых приняло участие более 160 человек. Предметом обсуждения был проект газификации Иркутской области, предусматривавший несколько этапов. В целом проект получил положительную оценку принявшей участие в обсуждении общественности; замечания носили уточняющий характер. Все замечания были занесены в протокол с обещанием разработчиков по их учету в ходе доработки проекта.\*(48)**

**В феврале 2006 г. состоялись общественные слушания по оценке воздействия на окружающую среду "Технико-экономического обоснования строительства газопровода Ковыкта - Саянск - Иркутск" в нескольких муниципальных образованиях на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.\*(49)**

**Оценка воздействия на окружающую среду Нижне-Курейской ГЭС на р. Курейке" была выполнена в соответствии с Техническим заданием, прошедшем общественные обсуждения и откорректированным по результатам первого этапа ОВОС в феврале 2009 г. В рамках второго этапа процедуры ОВОС были подготовлены и размещены в общественных приемных Предварительный вариант материалов для общественного обсуждения "Оценка воздействия на окружающую среду Нижне-Курейской ГЭС на р. Курейке" и Резюме нетехнического характера. Общественное обсуждение проектных материалов состоялось 16 июля 2009 г. в п. Светлогорск (в слушаниях приняли участие 112 человек) и 17 июля 2009 г. в с. Туруханск (86 человек).**

**Материалы окончательной редакции "Оценки воздействия на окружающую среду Нижне-Курейской ГЭС на р. Курейке" разработаны по результатам третьего этапа ОВОС - общественного обсуждения предварительного варианта материалов ОВОС, в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации порядком реализации данной процедуры ("Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации"). Вопросы, замечания, предложения и комментарии, поступившие в ходе обсуждения, собраны и зарегистрированы в специальных регистрационных журналах, а также в протоколах общественных слушаний. Все записи тщательно проанализированы, в окончательный вариант по замечаниям внесены корректировки. На поступившие вопросы подготовлены аргументированные ответы. Регистрационные журналы приобщены к материалам общественных обсуждений и включены в комплект документации, передаваемой Заказчику для представления на Государственную экспертизу.\*(50)**

**Статья 33. Экологическая экспертиза**

**1. Российское экологическое законодательство предусматривает несколько видов государственных экспертиз в области охраны окружающей среды. Наряду с экологической экспертизой, которой посвящена комментируемая статья, законодательство упоминает санитарно-эпидемиологическую экспертизу, экспертизу промышленной безопасности и ряд других. Не следует считать, что экологическая экспертиза является комплексной или базовой экспертизой, а остальные экспертизы в области охраны окружающей среды являются специальными видами экологической экспертизы. Экологическая экспертиза является всего лишь наиболее распространенным видом экспертиз в области охраны окружающей среды.**

**В ходе реформы градостроительной деятельности сфера действия экологической экспертизы резко сократилась. Так, согласно ч. 6 ст. 49 ГрадК РФ, не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением государственной экспертизы проектной документации, а также государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, на землях особо охраняемых природных территорий, а также проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности. Следовательно, в отношении проектной документации всех остальных объектов проводится только государственная экспертиза проектной документации, в рамках которой исследуются вопросы обеспечения экологической безопасности, а экологическая экспертиза по ним не проводится. Данная мера является вполне обоснованной и обусловлена необходимостью сокращения административных барьеров в строительстве. Единая государственная экспертиза градостроительной документации прямо вытекает из идеологии перехода в сфере проектирования и строительства на требования безопасности из серии технических регламентов.**

**Результат этой реформы виден на примере экспертизы, проводимой при проектировании объектов электроэнергетики. Если ранее ст. 42 Закона об электроэнергетике предусматривала проведение четырех экспертиз документации по строительству такого объекта (экологической, промышленной безопасности, экспертизы безопасности гидротехнических сооружений и экспертизы безопасности ядерных установок), то теперь действующая редакция данного статьи предусматривает только государственную экспертизу проектной документации объектов электроэнергетики, являющихся объектами капитального строительства, осуществляемую в соответствии с градостроительным законодательством. Однако, не смотря на градостроительную реформу, экологическая экспертиза как способ обеспечения экологической безопасности полностью не исчезла, и сохраняет свое значение как самостоятельная форма экологического контроля, имеющая предупредительное значение, и направленная на формирование условий, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду путем предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на жизнь и здоровье граждан.**

**2. Экологическая экспертиза - это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Экологическая экспертиза подразделяется на государственную и общественную, причем государственная экологическая экспертиза осуществляется органами исполнительной власти, как РФ, так и ее субъектов.**

**Экологическая экспертиза основывается на следующих принципах: презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы; комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы; достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу; независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы; научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы; гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения и т.д.**

**3. Субъектами государственной экологической экспертизы являются специально уполномоченные федеральные органы экологической экспертизы либо органы государственной власти субъектов РФ, а также заказчики объектов экологической экспертизы, Специально уполномоченным федеральным органом в области экологической экспертизы является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Субъектам РФ переданы федеральные полномочия по принятию нормативно-правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики субъекта РФ, организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня, а также осуществлению контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе и информированию населения о намечаемых и проводимых экспертизах и их результате (ст. 6 Закона об экологической экспертизе).**

**Заказчики - это юридические и физические лица, которые заказывают и оплачивают специально уполномоченным органам организацию и проведение работы по выявлению соответствия предполагаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. При этом в случае отступления от проекта, получившего положительное заключение государственной экологической экспертизы, заказчик обязан пройти экспертизу повторно.**

**Объектом экологической экспертизы являются материалы и документы, представляемые заказчиком на государственную или общественную экологическую экспертизу. Их перечень представлен ст. 11-12 Закона об экологической экспертизе. Так, объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:**

**- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;**

**- проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;**

**- проекты соглашений о разделе продукции;**

**- материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности" (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов) и законодательством в области использования атомной энергии федеральными органами исполнительной власти;**

**- проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;**

**- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;**

**- объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Законе о континентальном шельфе и Законе об исключительной экономической зоне, Законе РФ от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации";**

**- проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.**

**- проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности.**

**Органы исполнительной власти субъектов РФ проводят экологическую экспертизу региональных проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации; проектов целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; материалов обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов); материалов комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения; проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации объектов, указанных в подп. 7.1 ст. 11 Закона об экологической экспертизе, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.**

**Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии. Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы в таких договорных отношениях.**

**Анализ положений Закона об экологической экспертизе позволяет выделить три этапа проведения государственной экологической экспертизы: а) научно-исследовательский этап, включая его элементы - ОВОС и экологическое обоснование; б) получение от государства официального разрешения на реализацию проекта; в) контроль за исполнением заключения.**

**Первый этап государственной экологической экспертизы начинается с представления экспертам соответствующего объекта (объектов). Обязательным условием принятия документов и материалов на государственную экологическую экспертизу является наличие в них данных по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации. На этом же этапе происходит исследование экспертными комиссиями (экспертами) представленного объекта, выявление его соответствия установленным экологическим и другим специальным нормам, правилам и нормативам. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, но не должен превышать 6 месяцев (обычно составляет 30 дней для простых объектов и 60 дней для сложных).**

**На втором этапе представленные объекты получают экспертную оценку посредством принятия заключения государственной экологической экспертизы. Данное заключение должно содержать обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта экспертизы. Наличие положительного заключения подтверждает соблюдение заказчиком экологических требований при подготовке рассмотренной документации и дает право на финансирование этого объекта. В случае отрицательного заключения реализация объекта экологической экспертизы запрещена.**

**Существует два вида отрицательного заключения государственной экологической экспертизы - (а) заключение о недопустимости реализации проекта и (б) заключение о необходимости доработки предоставленных материалов. Выводы экспертной комиссии могут быть обжалованы в суд.**

**В числе федеральных заключений, получивших особый общественный резонанс, следует отметить государственную экологическую экспертизу высокоскоростной магистрали Москва-Санкт-Петербург. В ходе проведения этой экспертизы были осуществлены многочисленные нарушения земельного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях (трасса пролегала через территорию Валдайского национального парка), лесного законодательства (осуществлялась вырубка лесов первой и второй группы без соответствующего постановления Правительства РФ). Проект ТЭО не прошел общественных слушаний в субъектах РФ. Однако Минприроды РФ дало положительное заключение. Впоследствии это заключение было обжаловано в Генеральную прокуратуру РФ, обнаружившую в ходе проведения проверок нарушения основополагающих принципов экологической экспертизы - законности ее выводов и независимости экспертов.**

**Нельзя не отметить и попытки признать ряд норм Закона об экологической экспертизе неконституционными. Так, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ООО "Транссервис" оспаривало конституционность п. 8 ст. 18 Закона об экологической экспертизе, согласно которому заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Как следовало из жалобы и приложенных к ней материалов, приказом Управления по технологическому и экологическому надзору по Астраханской области от 12 октября 2006 г. утверждено заключение государственной экологической экспертизы в отношении представленного заявителем на рассмотрение экспертной комиссии проекта перепрофилирования цеха шерстомойки под цех по производству поролона и спортивно-оздоровительный центр. В своем заключении экспертная комиссия, приведя ряд замечаний на проект, пришла к выводу о необходимости его доработки.**

**Решением Арбитражного суда Астраханской области от 28 февраля 2007 года, оставленным без изменения арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, заявителю было отказано в удовлетворении требований о признании недействительным приказа, которым утверждено названное заключение. Что касается требований заявителя о признании необоснованными отдельных замечаний экспертной комиссии, то арбитражный суд прекратил производство по делу в данной части, указав, что такие требования не подлежат рассмотрению в арбитражном суде. Определением судьи Советского районного суда города Астрахани от 26 ноября 2007 г., оставленным без изменения судом кассационной инстанции, ООО отказано в принятии искового заявления о признании незаконными замечаний, изложенных в заключении государственной экологической экспертизы, на том основании, что заявленные требования подлежат рассмотрению в арбитражном суде.**

**По мнению заявителя, обжалуемое законоположение - в той мере, в какой оно не допускает возможности самостоятельного оспаривания отдельных замечаний, изложенных в заключении государственной экологической экспертизы, - не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 34 (часть 1), 35 (часть 2), 45, 46 (части 1 и 2) и 55.**

**Как было установлено Определением Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. N 626-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Транссервис" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 статьи 18 Федерального закона "Об экологической экспертизе", п. 8 ст.18 Закона об экологической экспертизе, предусматривающий возможность оспаривания в судебном порядке заключений государственной экологической экспертизы, направлен на обеспечение прав граждан и юридических лиц в области экологической экспертизы и не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя. По смыслу этого законоположения, заключение государственной экологической экспертизы подлежит судебной проверке как единый документ. Следовательно, разрешение в судебном порядке вопроса о законности и обоснованности названного заключения не может быть осуществлено без оценки изложенных в нем замечаний. Именно из этого исходил арбитражный суд в деле заявителя: в его решении оценено и признано обоснованным замечание экспертной комиссии о недостаточности документарного подтверждения прогноза воздействия на окружающую среду от деятельности, планируемой заявителем. Проверка же законности и обоснованности правоприменительных решений, принятых в деле заявителя, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с чем в принятии жалобы ООО "Транссервис" к рассмотрению было отказано.**

**4. Общественная экологическая экспертиза является одним из важнейших способов участия общественности в механизме принятия экологически значимых решений. Являясь разновидностью экологической экспертизы, она организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями и объединениями, основным направлением деятельности которых (по их уставу) является охрана окружающей среды и проведение общественной экологической экспертизы.**

**Объектами общественной экологической экспертизы являются те же объекты, что и государственной, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Граждане и общественные объединения вправе получать от уполномоченных государственных органов, проводящих экспертизу конкретных объектов, информацию о результатах ее проведения.**

**Общественная экологическая экспертиза тех же объектов, что и государственная, может проводиться до, либо одновременно с государственной экологической экспертизой. Условиями проведения общественной экологической экспертизы являются: во-первых, регистрация в установленном порядке заявления о ее проведении. Для этого необходимо написать заявление, указав наименование общественной организации, юридический адрес, характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии, сведения об объекте общественной экологической экспертизы и сроке ее проведения. Данное заявление должно быть зарегистрировано в семидневный срок. Во-вторых, указание в уставе этих общественных объединений в качестве основного вида деятельности охрану окружающей среды и проведение общественной экологической экспертизы.**

**Общественные экологические объединения, проводящие общественную экологическую экспертизу, имеют право: получать от заказчика предусмотренную законом документацию, подлежащую экологической экспертизе; знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы; обращаться к Правительству РФ, органам власти субъекта РФ по вопросам приостановки хозяйственной деятельности предприятия, в прокуратуру по фактам нарушения требований экологической безопасности, в организации строящихся объектов и действующих производств с целью выявления возможной экологической опасности, в природоохранные организации.**

**Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, но, независимо от такого признания может публиковаться в средствах массовой информации. Данное заключение обязательно направляется федеральному органу исполнительной власти и органу исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.**

**Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных объединений, организующих и проводящих эту экспертизу. Источниками необходимых средств могут стать общественные экологические фонды, добровольные пожертвования, гранты благотворительных организаций, а также средства, выделяемые по решению соответствующих органов местного самоуправления.**

**По защите прав экологических объединений на проведение общественных экологических экспертиз постепенно формируется судебная практика. Так, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 сентября 2007 г. N 4707/07 было установлено, что Приморское экологическое некоммерческое партнерство "Зеленый Крест" обратилось в Арбитражный суд Приморского края с иском к ОАО "Акционерная компания по транспорту нефти "Транснефть" (далее - компания), Министерству природных ресурсов Российской Федерации (далее - министерство), Главному управлению природных ресурсов по Приморскому краю (далее - управление) и, уточнив исковые требования, на основании статей 14, 21, 22, 27 Закона об экологической экспертизе просило: обязать компанию предоставить истцу материалы по "Обоснованию инвестиций строительства нефтепроводной системы по маршруту "Тайшет Иркутской области - бухта Перевозная Приморского края" (ОИ), включая "Оценку воздействия на окружающую среду" (ОВОС) в объеме, предоставленном в октябре 2004 года экспертным комиссиям государственной экологической экспертизы ФСЭТАН (Ростехнадзор), предоставить материалы "ТЭО (проект) трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан". Первый пусковой комплекс. Морской перегрузочный комплекс нефти Перевозная"; обязать управление предоставить нормативно-технические документы, устанавливающие требования к проведению государственной экологической экспертизы по объекту федерального значения - единой нефтепроводной системы, проходящей по территории Приморского края. От иска к Министерству истец впоследствии отказался.**

**Решением Арбитражного суда Приморского края от 30 ноября 2006 г. в иске отказано. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа постановлением от 27 марта 2007 г. решение частично отменил и принял в отмененной части новое решение, которым обязал компанию предоставить истцу проектные материалы "ТЭО (проект) трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан". Первый пусковой комплекс. Морской нефтеперегрузочный комплекс на побережье Японского моря", в том числе материалы по ОВОС, касающиеся территории Приморского края, для проведения общественной экологической экспертизы; обязал управление предоставить истцу для ознакомления нормативно-технические документы, устанавливающие требования к проведению государственной экологической экспертизы по объекту федерального значения "Нефтепровод "Ангарск - Приморье". В остальной части решение оставлено без изменения.**

**В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора названного постановления суда кассационной инстанции Компания просила его отменить как нарушающее единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.**

**Заявитель ссылался на то, что указанное постановление обязывает компанию предоставить экологической организации несуществующие материалы, поскольку они не разрабатывались и не проходили государственную экологическую экспертизу. В отзыве на заявление экологическая организация просит оставить постановление суда кассационной инстанции без изменения как соответствующее действующему законодательству. Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.**

**Распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. N 1737-р "О проектировании и строительстве трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан" предусмотрено проектирование и строительство единой нефтепроводной системы по маршруту город Тайшет (Иркутская область) - город Сковородино (Амурская область) - бухта Перевозная (Приморский край). Функции заказчика проектирования и строительства возложены на компанию. В настоящем деле требования экологической организации (с учетом их окончательного уточнения) касались предоставления ей документов для проведения общественной экологической экспертизы в отношении объекта, указанного в названном распоряжении Правительства РФ.**

**Сведений об отмене или изменении этого распоряжения в связи с изменением местонахождения перегрузочного терминала (с бухты Перевозной на бухту Козьмино) суду не представлено. Отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя частично требования экологической организации, суд кассационной инстанции обязал компанию представить организации проектные материалы "ТЭО (проект) трубопроводной системы "Восточная Сибирь - Тихий океан". Первый пусковой комплекс. Морской нефтеперегрузочный комплекс на побережье Японского моря", поскольку по материалам проекта с таким же наименованием 12 сентября 2006 г. состоялись общественные слушания. Довод заявителя о неконкретности и неисполнимости постановления суда кассационной инстанции в связи с неуказанием точного местоположения нефтеперегрузочного комплекса на побережье Японского моря не может быть признан обоснованным, так как заявитель не представил доказательств того, что в рамках проекта "Восточная Сибирь - Тихий океан" запланировано строительство нескольких нефтеперегрузочных комплексов на побережье Японского моря.**

**Не является основанием для пересмотра судебного акта в порядке надзора и довод заявителя о том, что строительство нефтеперегрузочного терминала на территории Приморского края (в бухте Козьмино) будет осуществляться по другому проекту с иным наименованием, который уже прошел государственную экологическую экспертизу, в связи с чем проведение общественной экологической экспертизы невозможно в силу п. 1 ст. 22 Закона об экологической экспертизе. В соответствии с п. 2 ст. 22 указанного Закона общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов.**

**Кроме того, в процессе рассмотрения дела в суде кассационной инстанции компания не представила сведений об утверждении 9 февраля 2007 г. заключения государственной экологической экспертизы. Эти сведения представлены впервые в надзорной жалобе. В статьях 11, 21 Закона об экологической экспертизе определены объекты, в отношении которых проводятся государственная и общественная экологические экспертизы. Строительство нефтеперегрузочного терминала является одним из этапов строительства нефтепроводной системы как единого объекта хозяйственной деятельности, оказывающего воздействие на окружающую среду. Поэтому размещение конечного пункта нефтепроводной системы в другом месте не отменяет необходимости учитывать режим охраны природных объектов и не может служить препятствием для удовлетворения заказчиком строительства основанных на законе и предъявленных в надлежащем порядке требований экологической организации о предоставлении ей необходимой документации для проведения общественной экологической экспертизы.**

**Учитывая изложенное Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ постановил: постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 марта 2007 г. по делу N А51-10595/2003-6-388 Арбитражного суда Приморского края оставить без изменения. Заявление открытого акционерного общества "Акционерная компания по транспорту нефти "Транснефть" оставить без удовлетворения. В связи с окончанием надзорного производства отменить приостановление исполнения указанного постановления.**

**Глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности**

**Статья 34. Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов**

**1. Для реализации задач по обеспечению надлежащего качества окружающей среды в России экологическое законодательство предусматривает систему мероприятий, в состав которой, наряду с приданием особого правового статуса отдельным территориям либо установлением норм и правил по охране и рациональному использованию природных объектов, включены и определенные экологические требования, обязательные для соблюдения и исполнения всеми должностными и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами.**

**Требования в области охраны окружающей среды - это предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды. Такие требования могут предусматриваться к хозяйственной или иной деятельности в различных сферах человеческой жизнедеятельности и отраслях экономики - промышленности, энергетике, сельском хозяйстве, обороне, при обращении с отходами и т.д.**

**Комментируемая статья устанавливает в самом общем виде требования на доэксплуатационной стадии (размещение, проектирование, строительство объекта и т.д.), стадии эксплуатации и стадии вывода из эксплуатации (консервация, ликвидация) хозяйственного объекта.**

**Последующие статьи комментируемого закона, а также принятые в целях конкретизации их положений иные федеральные законы, законы субъектов РФ и подзаконные нормативно-правовые акты достаточно подробно раскрывают содержание данных требований, составляя в своей совокупности институт особенной части экологического права. При этом данный институт не является новым для экологического законодательства и уже существовал в утратившем силу законе "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. (раздел VI-VII). Отдельные нормы, содержащие экологические требования к отдельным видам деятельности, перешли в новую редакцию закона без особых изменений (ст. 38 комментируемого закона); ряд других был немного скорректирован (ст. 41); третьи появились впервые (ст. 46 комментируемого закона). В целом же, данная глава закона подверглась наименьшим изменениям (по сравнению, например, с главой об экономическом регулировании охраны окружающей среды).**

**Комментируемый пункт предусматривает необходимость проведения мероприятий по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности. Такие мероприятия предусмотрены в нормативно-правовых актах экологического и природоресурсового законодательства. Приведем один такой пример. Согласно ст. 22 Закона о животном мире, любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.**

**При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, использовании лесов, проведении геолого-разведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий. При размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.**

**2. Учитывая, что комментируемая статья начинает главу закона, посвященную экологическим требованиям в различных отраслях хозяйственной деятельности, необходимо упомянуть о происходящей в России реформе действующих стандартов, правил и нормативов. Начало данной реформе положил Закон о техническом регулировании, вступивший в силу с 1 июля 2003 г. Смысл данной реформы заключается в замене системы ГОСТов, СНиПов, СанПиНов и иных стандартов и правил двухуровневой системой: технических регламентов и национальных стандартов.**

**Согласно постановлению Госстандарта России от 30 января 2004 г. "О национальных стандартах Российской Федерации", со дня вступления в силу Закона о техническом регулировании, национальными стандартами признаны государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г. Впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные указанными национальными стандартами, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей; обеспечения энергетической эффективности.**

**Технический регламент - документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).**

**В связи с этим, в рамках настоящего комментария наибольшее значение Закон о техническом регулировании имеет в части соотношения технических регламентов и санитарных правил. Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения устанавливает, что санитарные правила содержат санитарно-эпидемиологические требования, в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы, несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний. Как вытекает из норм данного закона, санитарные правила являются обязательными для соблюдения и охватывают практически все стороны жизни общества, включая требования к планировке и застройке населенных пунктов, качеству атмосферного воздуха, размещению отходов и т.д.**

**Закон о техническом регулировании не упоминает санитарных правил, хотя последние и находятся в сфере его действия. Это означает, что в Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (и не только в него) будут внесены соответствующие изменения. Действующие же санитарные правила будут сохранять юридическую силу вплоть до вступления в силу соответствующего технического регламента. Такой вывод следует из п. 1 ст. 46 Закона о техническом регулировании. Следовательно, с учетом этих положений, продолжают действовать санитарные правила, СНиПы и иные подобные акты в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, закон специально подчеркивает, что до принятия общего технического регламента по ядерной и радиационной безопасности техническое регулирование в области ядерной и радиационной безопасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" и Федеральным законом "О радиационной безопасности населения".**

**Согласно п. 1 ст. 9 Закона о техническом регулировании, правовой формой принятия технических регламентов является федеральный закон или постановление Правительства Российской Федерации, а сами технические регламенты должны быть приняты в срок до 1 января 2010 г. В числе первоочередных закон выделяет технические регламенты о безопасности машин и оборудования; о безопасности строительных материалов и изделий; о безопасности зданий и сооружений; о безопасности лекарственных средств; о безопасности колесных транспортных средств; о безопасности химической продукции; о безопасности пищевых продуктов; о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах и т.д.**

**Статья 35. Требования в области охраны окружающей среды при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов**

**Размещение объекта - это выбор земельного участка для последующего расположения на нем определенного хозяйственного объекта (здания, строения, сооружения), производимый с учетом требований законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также учетом возможных экологических, экономических, демографических и иных последствий деятельности указанного объекта (объектов). Для достижения предусмотренных п. 1 комментируемой статьи благоприятных экологических, экономических и иных последствий размещения объекта, действующее законодательство предусматривает серию запретов, требований и ограничений к хозяйствующим субъектам и органам публичной власти, направленных на обеспечение благоприятного качества окружающей среды. Следует выделить четыре блока таких требований.**

**Во-первых, потенциальная возможность размещения в будущем публичного объекта (здания, строения, сооружения) в определенной части городского или сельского поселения (городского округа, города федерального значения) определяется документами территориального планирования и градостроительного зонирования. Если это объект муниципального значения, то его местонахождение фиксируется на картах (схемах), содержащихся в генеральном плане. Так, согласно подп. 8 ч. 6 ст. 23 ГрадК РФ на указанных картах (схемах) отображаются границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения. Там же указываются и иные варианты экологически значимого использования территории (например, границы особо охраняемой природной территории, которую в будущем хотят создать органы публичной власти).**

**Следовательно, если строительство государственного (муниципального) объекта запланировано органом публичной власти и отображено в документах территориального планирования (схемах территориального планирования для Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных районов или генеральных планах городских округов, поселений и городов федерального значения), под такое строительство в соответствующем бюджете (федеральном, субъекта РФ, местном) закладываются необходимые денежные средства. Соответственно, изъятие земельного участка у граждан и юридических лиц за выкуп для государственных или муниципальных нужд осуществляется не произвольно по усмотрению отдельного чиновника, а в соответствии с запланированными и утвержденными в генеральном плане (схемах территориального планирования) вариантами строительства либо иного использования территории. Внесение же изменений в генеральный план (схему территориального планирования) требует проведения публичных слушаний, согласования таких изменений с иными уровнями публичной власти, а также ряд иных процедурных сложностей, что естественным образом затрудняет произвольное перекраивание утвержденных параметров использования территории.**

**Наконец, в генеральном плане фиксируются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций и т.д., наличие которых влияет на возможность планирования части территории муниципального образования для размещения зданий, строений, сооружений.**

**Непосредственные же параметры и виды объектов недвижимости, которые можно построить в границах муниципального образования, устанавливаются правилами землепользования и застройки - муниципальным правовым актом. Данный правовой акт включает в себя карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты. Посредством этих инструментов вся территория муниципального образования делится на территориальные зоны (жилые, общественно-деловые, производственные и т.д.), для каждой из которых устанавливается градостроительный регламент.**

**Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 36 ГрадК РФ).**

**Так, например, в жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.**

**Градостроительным регламентом определяются параметры и виды возможного строительства в границах такой жилой зоны (высота, этажность и т.д.), причем не в императивной форме, а диспозитивно (например, от 2 до 6 этажей, от 12 до 40 метров и т.д.). Правообладатель земельного участка самостоятельно выбирает устраивающие его параметры возводимого (или реконструируемого) объекта, и исходя из этого заказывает проектную документацию. Таким образом, возможности "усмотрения" чиновника и равно как и сбора "административной ренты" сокращаются. Именно поэтому в России уже много лет идет массовый саботаж разработки правил землепользования и застройки. При этом существует достаточно примеров разработки правил землепользования и застройки в сельских поселениях и их отсутствие в крупных городских округах - городах областного (краевого) значения. Следовательно, несмотря на объективное существование кадровой и финансовой проблемы при подготовке градостроительной документации, существуют и причины чисто субъективного плана, которые часто доминируют.**

**Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (ч. 8 ст. 36 ГрадК РФ).**

**Во-вторых, вопросы предоставления земельного участка для размещения объекта (под застройку) регулируют нормы земельного законодательства, в первую очередь, ЗК РФ. Согласно ст. 30 ЗК РФ, предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусматривает проведение работ по их формированию: во-первых, без предварительного согласования мест размещения объектов, а, во-вторых, с предварительным согласованием мест размещения объектов. Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах). Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, либо в установленных ЗК РФ случаях в постоянное (бессрочное) либо безвозмездное срочное пользование (например, религиозным организациям).**

**Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства (п. 11 ст. 30 ЗК РФ).**

**Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.**

**В-третьих, ряд требований и запретов при размещении отдельных объектов сформулирован природоресурсовым законодательством.**

**а) ВК РФ (ст. 65) устанавливает, что в границах водоохранных зон запрещается размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ. В границах прибрежных защитных полос, наряду с вышеуказанными ограничениями, запрещается размещение отвалов размываемых грунтов.**

**б) Законодательство об охране атмосферного воздуха (воздухоохранное законодательство), и, в частности, ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха, предусматривает ряд требований и запретов в сфере охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности. Так, осуществление указанной деятельности при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться непревышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий. При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, в пределах городских и иных поселений, а также при застройке и реконструкции городских и иных поселений должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности.**

**Размещение объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, согласовывается с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды или с его территориальными органами и другими федеральными органами исполнительной власти или с их территориальными органами. Запрещаются размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.**

**в) согласно ст. 25 Закона о недрах, застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускается с разрешения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа. Разрешение на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами, в соответствии с лицензией на пользование недрами и проектом проведения указанных работ выдается федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом.**

**г) при размещении хозяйственных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных биоресурсов и среду их обитания. Размещение хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов согласовывается с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (ст. 50 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов").**

**В-четвертых, установлены особенности размещения объектов в границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зон. Так, согласно ст. 16 Закона о природных лечебных ресурсах, в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон. В частности, на территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.**

**Особенности размещения некоторых зданий, строений и сооружений урегулированы специальными нормами как комментируемого закона, так и иных нормативных актов (размещение гидротехнических сооружений, размещение отходов). Именно такими специальными нормами и надлежит руководствоваться при осуществлении соответствующих видов деятельности.**

**Статья 36. Требования в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов**

**1. Проектирование объекта (зданий, строений, сооружений) - это деятельность по разработке, согласованию и утверждению необходимой для строительства технической и иной документации.**

**В числе таких требований можно выделить необходимость учета при проектировании объектов нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, а также применения наилучших существующих технологий, способствующих охране и восстановлению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. В состав проектной документации объектов капитального строительства (кроме линейных объектов) обязательно включается раздел с указанием перечня мероприятий по охране окружающей среды (ч. 12 ст. 48 ГрадК РФ).**

**Главное требование экологического законодательства в рассматриваемом контексте заключается в том, чтобы при проектировании строительстве, реконструкции и иных стадиях использования промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов соблюдались санитарные правила. Они имеют целью предотвращать неблагоприятное воздействие загрязнения атмосферного воздуха на здоровье населения и устанавливают обязательные гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест и соблюдению гигиенических нормативов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции (техническом перевооружении) и эксплуатации объектов, а также при разработке градостроительной документации.**

**Это означает, что при проектировании объектов хозяйственной и иной деятельности должны соблюдаться нормативы качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами, включая нормативы площадей озелененных территорий. При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности в пределах населенных пунктов, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности. Для охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны предприятий. Их размеры определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией предприятий.**

**В проектах строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию в соответствии с требованиями, установленными специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и другими федеральными органами.**

**Запрещаются проектирование и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды (ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха).**

**При проектировании жилых зданий, а также предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, необходимо предусматривать места (площадки) для сбора таких отходов в соответствии с установленными правилами, нормативами и требованиями в области обращения с отходами.**

**2. Экологическим законодательством предусмотрен запрет изменения стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из них мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Гарантией соблюдения указанных требований является проведение государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной градостроительным законодательством. Вышеприведенные требования к проектированию носят общий характер и распространяются на большинство видов проектных работ.**

**Однако существуют и специальные требования к проектированию, которые дополняют перечень обязанностей хозяйствующих субъектов при осуществлении строительной деятельности (например, по отношению к объектам, попадающим в сферу действия Закона о промышленной безопасности). Наряду с этим в отдельную группу выделяются дополнительные требования при проектировании, которые предусматривает природоресурсовое законодательство, в частности ст. 22 Закона о животном мире (в части мероприятий по сохранению объектов животного мира и среды их обитания), ст. 25 Закона о недрах (условия застройки площадей залегания полезных ископаемых), ст. 42 ВК РФ (в части проектирования гидротехнических сооружений, влияющих на состояние водных объектов) и т.д.**

**3. Необходимые требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов предусмотрены в проекте Федерального закона "О техническом регламенте "О безопасности зданий и сооружений". Так, ст. 14 Проекта предусматривает, что проектируемое здание или сооружение должно быть отнесено к одному из следующих уровней ответственности: повышенный, нормальный, пониженный. К повышенному уровню ответственности относятся здания и сооружения, являющиеся в соответствии с ГрадК РФ особо опасными, технически сложными или уникальными объектами капитального строительства. К нормальному уровню ответственности относятся все остальные здания и сооружения, за исключением зданий и сооружений пониженного уровня ответственности. К зданиям и сооружениям пониженного уровня ответственности относятся здания и сооружения временного, в том числе сезонного, назначения. В проектной документации на здания и сооружения повышенного уровня ответственности, относимые законодательством Российской Федерации в области градостроительства к опасным производственным объектам, должны быть предусмотрены конструктивные и организационно-технические меры по защите жизни и здоровья людей и окружающей среды от опасных последствий аварий в процессе строительства, эксплуатации, консервации и ликвидации этих объектов в соответствии с требованиями законодательства в области промышленной безопасности.**

**В проектной документации проектные значения параметров и другие проектные характеристики здания или сооружения, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть установлены таким образом, чтобы на этапах строительства и эксплуатации здание или сооружение было безопасным для жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.**

**С указанной целью соответствие проектных значений параметров и других проектных характеристик здания или сооружения требованиям безопасности, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть обоснованы ссылками на прямые требования технических регламентов и других нормативных правовых актов Российской Федерации, а при отсутствии таких прямых требований - результатами: исследований и (или) расчетов и (или) испытаний, выполненных по сертифицированным или апробированным иным способом методикам, и (или) моделирования сценариев реализации опасных событий, в том числе при неблагоприятном их сочетании, и (или) оценки риска реализации опасных событий.**

**В проектной документации лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, должна быть предусмотрена возможность безопасной эксплуатации проектируемого здания или сооружения и приведены требования к способам проведения мероприятий по техническому обслуживанию, при выполнении которых отсутствует угроза нарушения безопасности конструкций и (или) систем инженерно-технического обеспечения или недопустимого ухудшения параметров среды обитания людей. Должно быть указано размещение скрытых электропроводок и трубопроводов и иных устройств, повреждение которых может привести к угрозе причинения вреда жизни и здоровью людей, имуществу и (или) окружающей среде. За предельное состояние конструкций и оснований по прочности и устойчивости должно быть принято состояние, характеризующееся: разрушением любого характера; потерей устойчивости формы; потерей устойчивости положения; нарушениями эксплуатационной пригодности и иными явлениями, связанными с угрозой жизни или здоровью людей, имуществу, окружающей среде.**

**Для обеспечения безопасности зданий и сооружений, подлежащих строительству и эксплуатации в сложных природных условиях (ст. 17), в проектной документации должны быть предусмотрены: меры по инженерной защите территории и (или) строительной площадки от действия опасных природных процессов и (или) техногенных воздействий; конструктивные меры, уменьшающие чувствительность строительных конструкций и оснований к опасным воздействиям, вызванным этими процессами и воздействиями; производство строительных работ способами, не приводящими к проявлению новых и (или) интенсификации действующих опасных процессов.**

**Результаты проектирования здания или сооружения, в том числе сооружений инженерной защиты, должны содержать пределы допустимых изменений параметров, характеризующих безопасность объектов и геологической среды в процессе строительства и эксплуатации. На период строительства и эксплуатации проектируемого здания или сооружения в проектной документации должен быть предусмотрен мониторинг окружающей среды, состояния конструкций и инженерных систем проектируемого здания или сооружения, сооружений инженерной защиты, а также окружающих зданий и сооружений, попадающих в зону влияния строительства эксплуатации проектируемого здания или сооружения.**

**Для выполнения санитарно-эпидемиологических требований в проектной документации должно быть предусмотрено (ст. 18 Проекта):**

**- размещение проектируемого здания или сооружения на местности в соответствии с утвержденным в установленном порядке градостроительным планом земельного участка; при этом должны быть соблюдены требования действующего законодательства Российской Федерации к санитарно-защитным зонам и разрывам, а также учтены данные о фоновом уровне физических, биологических, химических воздействий на территории застройки, которые могут создавать угрозу причинения вреда жизни и здоровью людей, животных и растений;**

**- устройство в здании или сооружении с помещениями для постоянного пребывания людей систем жизнеобеспечения (водоснабжение, канализация, отопление, вентиляция, кондиционирование воздуха, энергоснабжение);**

**- условия для обеспечения гигиены и санитарии, в том числе для удаления отходов сбора и вывоза отходов, их размещения или обезвреживания как во время строительства, так и во время эксплуатации здания или сооружения.**

**Проектные значения характеристик строительных конструкций, характеристики принятых в проектной документации типов инженерного оборудования, предусмотренные в проектной документации мероприятия по благоустройству прилегающей территории должны обеспечивать защиту людей от воздушного шума, создаваемого внешними источниками (снаружи здания); воздушного шума, создаваемого в других помещениях здания или сооружения; ударного шума; шума, создаваемого оборудованием; чрезмерного реверберирующего шума в помещении. В случаях, предусмотренных в задании на проектирование, в проектной документации должны быть также предусмотрены мероприятия по снижению уровня шума, источником которого является проектируемое здание или сооружение (ст. 23 Проекта).**

**Защита от шума должна быть обеспечена: на рабочих местах в производственных зданиях; в помещениях жилых и общественных зданий; на территории жилой застройки. В случаях, предусмотренных заданием на проектирование здания, должны быть осуществлены также мероприятия по обеспечению звукопоглощения в отдельных помещениях и (или) снижению уровня реверберации. В помещениях и на открытых площадках, где может одновременно находиться большое количество людей и где от различимости звука, создаваемого средствами радиооповещения, может зависеть безопасность людей, должны быть предусмотрены меры по обеспечению оптимального уровня громкости и различимости звука.**

**В проектной документации на здание должны быть предусмотрены меры для того, чтобы расчетные значения параметров общей вибрации на рабочих местах в помещениях производственных зданий, в помещениях жилых и общественных зданий и на прилегающей территории не превышали предельных значений, установленных исходя из необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации.**

**В проектной документации на здание или сооружение, подлежащее строительству на территории, где уровень напряженности электрического поля, создаваемого линией электропередачи переменного тока промышленной частоты и (или) передающими радиотехническими объектами, превышает предельно допустимый, исходя из необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения должны быть предусмотрены меры по снижению этого уровня в помещениях с пребыванием людей и на прилегающей территории путем соблюдения требований к санитарно-защитным зонам и экранирования от электромагнитного поля.**

**В проектной документации на здание или сооружение, подлежащее строительству на территории, которая, в соответствии с результатами инженерных изысканий, является радоноопасной, должны быть предусмотрены меры по дезактивации территории и по обеспечению вентиляции помещений, конструкции которых соприкасаются с грунтом. В проектной документации на здание или сооружение должно быть предусмотрено использования при строительстве материалов и изделий с показателем удельной эффективной активности естественных радионуклидов, не превышающим предельное значение, установленное исходя из необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации.**

**Статья 37. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов**

**1. В ходе осуществления строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов, соответствующие общественные отношения могут попадать под действие норм экологического, гражданского, земельного, административного и иных отраслей права. Например, гражданско-правовой аспект отражен в нормах ГК РФ, регулирующих отношения строительного подряда (§ 3 "Строительный подряд" главы 37 ГК РФ). Так, на стадии строительства (реконструкции) объекта подрядчик, осуществляющий это строительство, обязан соблюдать все требования проекта, санитарные и строительные требования, нормы и правила, а также требования в области охраны окружающей среды. Он не вправе использовать в ходе осуществления работ материалы и оборудование, предоставленные заказчиком, или выполнять его указания, если это может привести к нарушению обязательных для сторон требований к охране окружающей среды и безопасности строительных работ (ст. 751 ГК РФ).**

**Анализ действующего законодательства позволяет выделить общие и специальные экологические требования в строительстве. Общие экологические требования к строительству различных хозяйственных и иных объектов предусматривает ч. 6 ст. 52 ГрадК РФ, согласно которой лицо обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства в соответствии с заданием застройщика или заказчика (в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора), проектной документацией, требованиями градостроительного плана земельного участка, технических регламентов. При этом должна быть обеспечена безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, сохранности объектов культурного наследия.**

**Специальные экологические требования и ограничения к процессу строительства предусмотрены в целях охраны отдельных видов природных объектов от антропогенного воздействия. Такие экологические требования упоминаются в ст. 105 ЛК РФ (о запрете капитального строительства в зеленых зонах и лесопарках) или ст. 21 ЛК РФ (об установлении закрытого перечня видов деятельности, для которых допускается строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры на землях лесного фонда); ст. 60 ВК РФ (при строительстве гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты).**

**Кроме того, для строительства может предусматриваться проведение необходимых дополнительных согласований, например, ст. 9 КВВТ РФ (в части согласований строительства сооружений на внутренних водных путях), ст. 82 КТМ РФ (в части согласования строительства в зоне действия средств навигационной обстановки морских путей) и т.д.**

**Обязательность выполнения мер по охране и восстановлению окружающей среды, рекультивации земель, благоустройству территорий, которые должны исполняться при строительстве и реконструкции объектов, конкретизируется санитарными правилами и нормативами (СанПиН), предусматривающих требования к организации и выполнению работ при сносе, ремонте, расширении, реконструкции зданий и сооружений, а также гигиенические требования к охране окружающей среды при строительстве объектов. Указанные СанПиНы действуют до принятия технических регламентов.**

**2. Необходимые требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов предусмотрены в проекте Федерального закона "О техническом регламенте "О безопасности зданий и сооружений". Так, согласно ст. 31 Проекта, лицо, осуществляющее строительство, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности должно выполнять контроль за соответствием строительных материалов, изделий, конструкций и оборудования, применяемых при осуществлении строительства, требованиям проектной и рабочей документации в течение всего процесса строительства. Лицо, осуществляющее строительство, должно обеспечивать складирование и хранение материалов и изделий в соответствии с требованиями проекта организации строительства. При этом должны быть приняты меры, предотвращающие ухудшение качества материалов и изделий в процессе их хранения.**

**Замена лицом, осуществляющим строительство, предусмотренных в проектной документации видов, типов, марок используемых материалов и изделий, так же как и внесение любых других изменений в проектную документацию, может быть осуществлена только при согласии застройщика (заказчика) по согласованию с разработчиком проектной документации, должна быть документально оформлена, а принятые изменения обязательно внесены в проектную документацию. Такие замены или изменения допускаются только в случаях, если они не приводят к нарушению принятой конструктивной схемы и заложенных решений по обеспечению безопасной эксплуатации данного здания (сооружения).**

**Статья 38. Требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов**

**1. Проверка соблюдения экологических требований на стадии приемки объекта в эксплуатацию является еще одной гарантией того, что даже при нарушении экологических требований на стадиях проектирования и строительства объекта, последние не будут работать без устранения выявленных нарушений. Существует ряд строительных (градостроительных) и экологических требований, предъявляемых на стадии ввода объекта в эксплуатацию.**

**Градостроительные требования заключаются в том, что для ввода объекта в эксплуатацию необходимо получение специального разрешения на это - документа, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие такого объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации. Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти, субъекта РФ или орган местного самоуправления, выдавшие разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки его на государственный учет, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства (ст. 55 ГрадК РФ).**

**Общие экологические требования на стадии ввода объекта в эксплуатацию, предусмотренные комментируемой статьей, означают, что ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды. При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться не превышение технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Приемка объекта в эксплуатацию приемочной комиссией допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии объекта санитарным правилам. После того, как будут разработаны и вступят в силу технические регламенты, в ходе приема объекта в эксплуатацию будет проводиться оценка его соответствия их требованиям.**

**Экологическое законодательство предусматривает установление специальных требований и процедур ввода в эксплуатацию экологически опасных производственных объектов. Так, согласно п. 4 ст. 8 Закона о промышленной безопасности, ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта проводится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. При этом проверяется готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.**

**Близкие по смыслу требования предусматривают и иные федеральные законы, регулирующие деятельность экологически опасных производств и объектов. Так, ст. 10 Закона о безопасности гидротехнических сооружений предусматривает, что на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления либо консервации собственник такого сооружения или эксплуатирующая организация составляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Согласно ст. 32 Закона об атомной энергии, приемка в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов их хранения должна осуществляться в комплексе со всеми предусмотренными в проекте объектами производственного и бытового назначения. Ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется при наличии у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных уполномоченными органами на их эксплуатацию.**

**В случае, если ввод в эксплуатацию объекта может оказать негативное влияние на состояние некоторых природных объектов, законодательство может предусматривать дополнительные требования. Так, при вводе в эксплуатацию водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры по предотвращению негативного воздействия таких сооружений на поверхностные водные объекты и другие объекты окружающей среды (ст. 59 ВК РФ). При вводе в эксплуатацию гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами.**

**Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения земель сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах. Также запрещен ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки, без оборудования таких объектов средствами предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных веществ (ст. 60 ВК РФ).**

**Статья 39. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов**

**1. Требования по охране окружающей среды на стадии эксплуатации и вывода из эксплуатации объекта можно подразделить на две группы: общие и специальные. Общие требования следует понимать как общеобязательные, распространяемые на все категории хозяйственных объектов. В их числе - соблюдение нормативов качества окружающей среды в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий, использование наилучших существующих технологий, осуществление рекультивации земель, благоустройства территории, проведение необходимых мероприятий по восстановлению природной среды при выводе объекта из эксплуатации и т.д. Согласно ст. 24 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, при эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта должны осуществляться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и обеспечиваться безопасные для человека условия труда, быта и отдыха в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.**

**Индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны приостановить либо прекратить свою деятельность или работу отдельных цехов, участков, эксплуатацию зданий, сооружений, оборудования, транспорта, выполнение отдельных видов работ и оказание услуг в случаях, если при осуществлении указанных деятельности, работ и услуг нарушаются санитарные правила. Санитарными правилами предусматриваются гигиенические требования к качеству атмосферного воздуха при эксплуатации объектов, являющихся источниками загрязнения атмосферы. Из них следует, что юридические лица, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязаны разрабатывать и осуществлять планы организационно-технических или иных мероприятий, направленные на обеспечение качества атмосферного воздуха санитарным правилам; обеспечить разработку ПДК или ОБУВ для веществ, не имеющих нормативов; получать санитарно-эпидемиологическое заключение специально уполномоченного федерального органа власти на все изменения технологического процесса и т.д.**

**Наряду с санитарными правилами, требования по эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов предусматриваются земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации и субъектов РФ, а также муниципальными правовыми актами. Суть этих заключается в том, что Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны муниципального образования индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможностей территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования (ч. 3 ст. 36 ГрадК РФ).**

**Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится под и над их поверхностью и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.**

**Наконец, в качестве еще одного общего требования по эксплуатации зданий, строений и сооружений выделим необходимость соблюдения обязанностей в сфере обращения с отходами производства и потребления. Согласно ст. 11 Закона об отходах, индивидуальные предприниматели и юридические лица в ходе деятельности по эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека. Им предписывается разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования; внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений и т.д.**

**Специальные требования распространяются лишь на отдельные категории промышленных предприятий, конкретизируя в сторону ужесточения экологические требования для них. Так, при эксплуатации опасных производственных объектов дополнительно действуют правила и требования, установленные, например, Законом о промышленной безопасности. Такими опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении N 1 к названному закону. Например, к их числу относят объекты, на которых производятся, используются, перерабатываются взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества, характеристики которых приведены в данном Приложении. Опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Деятельность по проектированию, строительству, эксплуатации, расширению, реконструкции опасного производственного объекта, а также изготовлению, монтажу, обслуживанию, ремонту технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, иные виды деятельности могут осуществляться только на основании соответствующей лицензии, выданной специально уполномоченным федеральным органом.**

**Все технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности. Одним из обязательных условий принятия решения о начале расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации. Установлена обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов, которые разрабатываются в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. И это не исчерпывающий перечень.**

**В качестве дополнительных требований при эксплуатации различных хозяйственных объектов можно рассматривать требования охраны природных объектов. Так, при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается: осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах), а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов; производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект; осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций (ст. 60 ВК РФ).**

**Ряд специальных требований предусмотрен и для вывода из эксплуатации экологически опасных производств и объектов. Так, согласно ст. 14 Закона о газоснабжении, организация - собственник подсоединенного к Единой системе газоснабжения объекта не может осуществить вывод его из эксплуатации без согласования с организацией - собственником Единой системы газоснабжения в период действия между ними договора о подсоединении. Специальным требованием здесь является проведение особых согласований.**

**Однако наиболее детально особенности вывода из эксплуатации сформулированы для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Согласно ст. 33 Закона об атомной энергии, порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должны быть предусмотрены в проекте объекта использования атомной энергии в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии. Порядок формирования источников финансирования работ по выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения устанавливается Правительством РФ и должен быть определен до ввода их в эксплуатацию.**

**Предложения о выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов их хранения до израсходования установленного в проекте объекта использования атомной энергии ресурса или предложения об ограничении проектных технико-экономических показателей их работы могут вноситься органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, а также органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями) при наличии соответствующих обоснований. Решения о досрочном выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются органами, принявшими решения об их сооружении, или соответствующими их правопреемниками и доводятся до сведения эксплуатирующей организации заблаговременно с учетом технологических и экологических возможностей эксплуатирующей организации. В случае принятия решения о досрочном выводе из эксплуатации или об ограничении эксплуатационных характеристик ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, не вызванном техническими или экологическими причинами, убытки, причиненные принятием такого решения, подлежат возмещению за счет средств соответствующих органов или Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", принявших это решение. Решение о возмещении убытков (при наличии спора) принимается в судебном порядке.**

**2. Необходимые требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов предусмотрены в проекте Федерального закона "О техническом регламенте "О безопасности зданий и сооружений". Так, согласно ст. 35 Проекта, параметры и другие характеристики конструкций и систем инженерного обеспечения в процессе эксплуатации здания или сооружения должны соответствовать требованиям проектной документации для стадии эксплуатации, приведенным ст. 14 рассматриваемого технического регламента (см. комментарий ст. 36). Указанное соответствие должно подтверждаться в ходе периодических осмотров и контрольных проверок или мониторинга, проводимых по программе, разработанной собственником здания или сооружения или, по его поручению, управляющей организацией с учетом требований проектной документации. Собственник или управляющая организация по своей инициативе могут заказать разработку эксплуатационной документации, в том числе паспорта объекта, содержащей конкретные правила контроля соответствия параметров и других характеристик конструкций и систем инженерного обеспечения требованиям проектной документации.**

**При обнаружении выхода параметров и (или) других характеристик конструкций и (или) систем инженерного обеспечения за пределы, установленные в проектной документации для стадии эксплуатации, соответствующие дефекты должны быть квалифицированы как критические (т.е. требующие для их устранения проведения ремонта с приостановкой эксплуатации или полного прекращения эксплуатации) или как некритические, которые могут быть устранены в процессе текущего ремонта без прекращения эксплуатации. Соответствие требованиям проектной документации параметров и других характеристик конструкций и систем инженерного обеспечения здания или сооружения повышенного уровня ответственности может являться объектом автоматизированного мониторинга, осуществляемого непосредственно в здании или сооружении. Решение о проведении мониторинга принимает собственник здания или сооружения, если нормативными правовыми актами РФ или органов власти субъектов РФ не предусмотрена обязательность проведения мониторинга для таких зданий или сооружений.**

**Решение о приостановке эксплуатации для устранения выявленных дефектов, или о полном прекращении эксплуатации, или об устранении выявленных дефектов путем текущего ремонта должно быть принято собственником здания или сооружения или, по его поручению, управляющей организацией в порядке, установленном законодательством и другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Ответственность за безопасную эксплуатацию несет владелец здания или сооружения.**

**При прекращении эксплуатации (ст. 36 Проекта) собственник здания или сооружения должен принять меры, предупреждающие причинение вреда населению и окружающей среде, в том числе меры, препятствующие несанкционированному доступу в здание людей и животных, а также мероприятия по утилизации строительного мусора и переработке во вторичное сырье материалов, полученных от разборки здания или сооружения. При сносе здания или сооружения при подготовке строительства на освобождаемой территории лицо, осуществляющее строительство, должно принять меры в соответствии с проектной документацией на новое строительство.**

**По общему правилу, собственник здания или сооружения, подлежащего сносу на территории, застройка которой не планируется, должен заказать разработку проекта сноса, в котором должны быть предусмотрены технические решения по сносу, обеспечивающие безопасность населения, окружающей среды, существующих зданий и сооружений и инженерной инфраструктуры, в том числе действующих подземных коммуникаций.**

**В проекте должны быть предусмотрены мероприятия по обеспечению вывоза и утилизации материалов и мусора, оставшихся после сноса здания или сооружения, а также, если не планируется новое строительство на месте снесенного здания или сооружения, по благоустройству территории и, при необходимости, по рекультивации земель.**

**При необходимости прекращения или приостановки строительства на срок более 6 месяцев (ст. 34 Проекта) застройщиком (заказчиком) или по его заказу лицом, осуществляющим строительство, должна быть осуществлена консервация объекта - приведение его и строительной площадки в состояние, обеспечивающее прочность, устойчивость и сохранность основных конструкций и безопасность для граждан и окружающей среды. Мероприятия по консервации должны быть согласованы проектной организацией - автором проекта. Информация о консервации объекта должна быть направлена застройщиком (заказчиком) органу государственного надзора для принятия решения о приостановке или прекращения осуществления надзорных мероприятий в отношении объекта.**

**Статья 40. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики**

**1. Россия располагает значительными запасами энергетических ресурсов и мощным топливно-энергетическим комплексом, который является базой развития экономики. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. N 1234-р, определила основные направления государственной политики в сфере энергетики. Стратегическими ориентирами долгосрочной государственной энергетической политики являются энергетическая и экологическая безопасность. Однако функционирование и развитие энергетики наталкиваются на ряд экологических проблем, угрожающих стать в будущем еще более острыми, поскольку топливно-энергетический комплекс является одним из основных источников загрязнения окружающей среды.**

**Так, серьезной экологической проблемой является негативное воздействие на окружающую среду деятельности предприятий ТЭК. Следует иметь в виду также недостаточный уровень экологической безопасности технологических процессов, высокий моральный и физический износ основного оборудования, недостаточную развитость природоохранной структуры (систем предотвращения и снижения негативных воздействий на окружающую среду). Целью политики в области обеспечения экологической безопасности является последовательное ограничение нагрузки ТЭК на окружающую среду, приближение к соответствующим европейским экологическим нормам.**

**Упомянутый п. 1 комментируемой статьи термин "объект энергетики" до сих пор не раскрыт в действующем экологическом законодательстве. Правовое регулирование электроэнергетики как отрасли экономики Российской Федерации осуществляется на основе Закона об электроэнергетике, однако данный закон содержит только два определения - "объекты электросетевого хозяйства" и "объекты электроэнергетики".**

**При изучении Общероссийского классификатора основных фондов, утвержденного Постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 года N 359 можно сделать вывод, что здания и сооружения, которые относятся к объектам энергетики, входят в разные классы объектов. Например, теплоэлектроцентраль (ТЭЦ), районная котельная, электрический распределительный пункт можно отнести к объектам промышленной тепло- и электроэнергетики, а трансформаторная подстанция, отопительно-производственная и отопительная котельная, центральный тепловой пункт (ЦТП), линия электропередачи - к объектам коммунальной тепло- и электроэнергетики.**

**Таким образом, объектом энергетики можно считать промышленный или коммунальный имущественный объект тепловой, топливной и электроэнергетики, предназначенный для осуществления передачи электрической и тепловой энергии и обеспечения производственных нужд, либо нужд населения в потреблении энергии.**

**Из содержания комментируемой статьи можно сделать вывод, что требования в области охраны окружающей среды в отношении объектов энергетики подразделяются на общие и специальные. Так, п. 1 устанавливает, что размещение, проектирование, строительство и эксплуатация объектов энергетики осуществляются в соответствии с требованиями статей 34-39 комментируемого закона, то есть регулируется общими требованиями.**

**В свою очередь п.п. 2-6 ст. 40 и иные нормы устанавливают специальные требования, которые наряду с общими требованиями предъявляются лишь к отдельным объектам энергетики, а именно: тепловым электростанциям, гидроэлектростанциям, ядерным установкам, в т.ч. атомным станциям. Указанные объекты подлежат особому регулированию, поскольку их эксплуатация может повлечь существенное изменение благоприятных условий окружающей среды. Согласно п. "и" ст. 71 Конституции РФ, к федеральному ведению отнесены федеральные энергетические системы, ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы. В Законе об электроэнергетике впервые упоминается понятие "Единая энергетическая система" - совокупность производственных и иных имущественных объектов электроэнергетики, связанных единым процессом производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и передачи электрической энергии в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике (ст. 3 Закона об электроэнергетике). Возникает вопрос: если под конституционное регулирование попадают именно федеральные энергетические системы, то в чьем ведении находятся региональные энергетические системы, если таковые имеются? На наш взгляд, в этом случае необходимо руководствоваться п. 2 ст. 78 Конституции РФ, которая устанавливает возможность федеральных органов исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.**

**ТЭС, ГЭС и ядерные установки (включая АЭС) объединяет то, что ст. 48.1 ГрадК РФ они отнесены к особо опасным и технически сложным объектам и являются объектами капитального строительства. Размещение, проектирование, строительство и эксплуатация данных объектов регулируется законодательством о градостроительной деятельности.**

**Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. N 87 было утверждено Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию. Им установлен состав разделов проектной документации и требования к их содержанию при подготовке проектной документации на различные виды объектов капитального строительства, а также при подготовке проектной документации в отношении отдельных этапов строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства. По Положению проектная документация состоит из текстовой и графической частей. Текстовая часть содержит сведения в отношении объекта капитального строительства, описание принятых технических и иных решений, пояснения, ссылки на нормативные и (или) технические документы, используемые при подготовке проектной документации и результаты расчетов, обосновывающие принятые решения. Графическая часть отображает принятые решения и выполняется в виде чертежей, схем, планов и других документов в графической форме. В целях реализации в процессе строительства архитектурных, технических и технологических решений, содержащихся в проектной документации на объект капитального строительства, разрабатывается рабочая документация, состоящая из документов в текстовой форме, рабочих чертежей, спецификации оборудования и изделий.**

**В случае если для разработки проектной документации на объект капитального строительства недостаточно требований по надежности и безопасности, установленных нормативными техническими документами, или такие требования не установлены, разработке документации должны предшествовать разработка и утверждение в установленном порядке специальных технических условий. Последним посвящен Приказ Министерства регионального развития РФ от 1 апреля 2008 г. N 36 "О порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства".**

**Согласно п. 14 ст. 48 ГрадК РФ проектная документация особо опасных, технически сложных объектов также должна содержать перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" в мероприятия по гражданской обороне включены мероприятия по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Более подробно перечень этих мероприятий закреплен в Положении о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804.**

**На основании Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 порядок разработки, согласования и утверждения планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны) определяется МЧС РФ.**

**Иные специальные требования сформулированы в п.п. 2-6 комментируемой статьи. Государственное регулирование и контроль в электроэнергетике осуществляется, прежде всего, Правительством РФ. В соответствии со ст. 21 Закона об электроэнергетике, Правительство Российской Федерации с точки зрения экологической безопасности устанавливает критерии и порядок отнесения объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети; утверждает порядок полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, в случае нарушения своих обязательств потребителями электрической энергии (в том числе в отношении отдельных категорий потребителей, для которых может предусматриваться особый порядок предоставления обеспечения обязательств по оплате электрической энергии), а также в случае необходимости принятия неотложных мер по предотвращению или ликвидации аварий; утверждает правила оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, включающие в себя перечень технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем, перечень субъектов оперативно-диспетчерского управления в указанных системах и порядок осуществления оперативно-диспетчерского управления в них; утверждает порядок расследования причин аварий в электроэнергетике; утверждает порядок создания и функционирования штабов по обеспечению безопасности электроснабжения в целях предотвращения нарушения электроснабжения по причинам, не зависящим от действий субъектов электроэнергетики и вызванным наряду с другими причинами опасными природными явлениями или иными чрезвычайными ситуациями;**

**Правительство Российской Федерации распределяет между федеральными органами исполнительной власти полномочия в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются полномочиями на государственное регулирование и контроль в электроэнергетике.**

**Указом Президента РФ от 12 мая 2008 года N 724 утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти в области энергетики. Так, Минпромэнерго России преобразовано в Министерство промышленности и торговли РФ и Министерство энергетики РФ, упразднено Федеральное агентство по энергетике. На основании этого утверждено Положение о Министерстве энергетики РФ (Минэнерго России). На данный момент Минэнерго России осуществляет деятельность в области государственного регулирования топливно-энергетического комплекса, электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов, нефтехимической промышленности.**

**Часть полномочий в сфере энергетики принадлежит Ростехнадзору. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору", данная служба наделена полномочиями по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению федеральной экологической экспертизы.**

**Необходимо заметить, что ст. 44 Закона об электроэнергетике предусмотрены дополнительные правила вывода объектов электроэнергетики из эксплуатации. Так, в целях недопущения ущемления прав и законных интересов субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии собственники и иные законные владельцы оборудования по производству электрической энергии, установленная мощность которых равна или превышает 5 МВт, а также собственники и иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства обязаны осуществлять согласование с системным оператором временного вывода соответствующих объектов электроэнергетики в ремонт, за исключением случаев аварийной остановки оборудования и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору или Федеральным агентством по атомной энергии (в отношении объектов атомных станций) и системным оператором окончательного вывода соответствующих объектов электроэнергетики из эксплуатации.**

**Порядок вывода из эксплуатации и в ремонт объектов электроэнергетики установлен Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2007 г. N 484 "О выводе объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации". В соответствии с данным постановлением, вывод в ремонт объектов энергетики осуществляется по согласованию с системным оператором, а вывод из эксплуатации объектов энергетики - по согласованию с системным оператором и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Регламентирована процедура согласования вывода в ремонт и из эксплуатации объекта энергетики. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление согласования окончательного вывода соответствующих объектов электроэнергетики из эксплуатации, обязан предоставить такое согласование, но вправе потребовать от собственников указанных объектов приостановить такой вывод на срок не более чем два года в случае наличия угрозы возникновения дефицита электрической энергии на оптовом рынке (дефицита пропускной способности на отдельных участках электрической сети) в результате вывода указанных объектов из эксплуатации. Если продолжение эксплуатации таких объектов ведет к некомпенсируемым финансовым убыткам, собственникам или иным законным владельцам этих объектов должна быть обеспечена соответствующая компенсация.**

**В случае уведомления уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти собственниками или иными законными владельцами объектов электроэнергетики об их намерении прекратить использование данных объектов Правительство РФ вправе потребовать от собственников или иных законных владельцев выставить эти объекты на тендерную продажу и при отсутствии иных лиц, заинтересованных в приобретении таких объектов, осуществить их выкуп в целях сохранения системы жизнеобеспечения населения, проживающего на соответствующей территории.**

**2. В п. 2 комментируемой статьи установлены три дополнительных условия, обязательных при проектировании и строительстве тепловых электростанций. Так проекты должны содержать оснащение ТЭС высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства. Специалисты-экологи высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ признают "системы сероочистки и азотоочистки дымовых газов, системы термической и плазмотермической подготовки и газификации угля, парогазовые схемы, энергохимические комплексы, системы утилизации теплоты уходящих газов, газотурбинные и (или) паротурбинные надстройки".\*(51)**

**Однако в природоохранных законах и подзаконных актах не содержится императивного указания на использование таких методов, поэтому следует признать преимущественно декларативный характер норм, содержащихся в комментируемой статье. Также нет и прямого запрета на проектирование, строительство и эксплуатацию ТЭЦ, работающих на иных (экологически небезопасных) видах топлива - угле, мазуте и пр. Более того, существует вероятность снижения доли газового топлива в топливном балансе на внутреннем рынке, и если такие решения будут приняты, то вредное воздействие тепловых электростанций будет только возрастать. Очевидно, что при принятии такого рода решений необходимо помимо экономической конъюнктуры руководствоваться и соображениями обеспечения экологической безопасности.**

**В то же время требование о безопасном размещении отходов производства вполне обеспечивается законодательством об отходах. В ст. 10 Закона об отходах предусмотрено, что при проектировании, строительстве, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, граждане, которые осуществляют индивидуальную предпринимательскую деятельность, и юридические лица обязаны соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека и иметь техническую и технологическую документацию об использовании, обезвреживании образующихся отходов. Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации. Создание объектов размещения отходов допускается на основании разрешений, выданных федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.**

**Тепловые энергоустановки, на которых образуются токсичные отходы, должны обеспечивать их своевременную утилизацию, обезвреживание или возможность захоронения на специализированных полигонах, имеющихся в распоряжении местной или региональной администрации. Складирование или захоронение отходов на территории предприятия, эксплуатирующего тепловую энергоустановку, не допускается. В случае отнесения ТЭС к опасным производственным объектам, требования промышленной безопасности становятся более строгими. На такие объекты распространяется действие Закона о промышленной безопасности. Деятельность, связанная со строительством и эксплуатацией опасного производственного объекта, может осуществляться только на основании лицензии. Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации.**

**В ст.ст. 8 и 9 данного закона установлены особые требования к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, расширению, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта. Одним из обязательных условий принятия решения о начале расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориальным органом. Отклонения от проектной документации в процессе строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта не допускаются. Изменения, вносимые в проектную документацию на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта, подлежат государственной экспертизе проектной документации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Изменения, вносимые в проектную документацию на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности и согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориальным органом.**

**Кроме федеральных законов при проектировании зданий и сооружений ТЭС следует руководствоваться Правилами устройства электроустановок (ПУЭ), Нормами технологического проектирования тепловых электрических станций и тепловых сетей, утвержденными Минэнерго СССР, СНиП II-58-75 "Электростанции тепловые" 1975-11-25 00:00:00, утвержденными постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 25 ноября 1975 г. N 198.**

**В п. 2.15 Строительных норм II-58-75 установлено, что расстояния от сооружений ТЭС до жилых и общественных зданий надлежит принимать в соответствии с санитарными нормами допустимого шума в жилой застройке.**

**Кроме указанных норм к ТЭС применяются Правила технической эксплуатации тепловых энергоустановок, утвержденные приказом Минэнерго РФ от 24 марта 2003 г. N 115, а также Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утвержденные приказом Минэнерго РФ от 19 июня 2003 г. N 229. Этими правилами определено, что приемка в эксплуатацию оборудования, зданий и сооружений с дефектами, недоделками не допускается.**

**После комплексного опробования и устранения выявленных дефектов и недоделок оформляется акт приемки в эксплуатацию оборудования с относящимися к нему зданиями и сооружениями. Устанавливается длительность периода освоения серийного оборудования, во время которого должны быть закончены необходимые испытания, наладочные и доводочные работы и обеспечена эксплуатация оборудования с проектными показателями. В целях защиты населения от экологических последствий работы ТЭС, Санитарные правила предусматривают установление вокруг ТЭС санитарно-защитных зон (далее - СЗЗ), размер которых в каждом конкретном случае зависит от мощности энергоустановки. Так, тепловые электростанции эквивалентной электрической мощности 600 мВт и выше, использующие в качестве топлива уголь и мазут, относится к предприятиям первого класса и должны иметь СЗЗ не менее 1000 м, работающие на газовом и газо-мазутном топливе, относятся к предприятиям второго класса и должны иметь СЗЗ не менее 500 м. ТЭЦ и районные котельные тепловой мощностью 200 Гкал и выше, работающие на угольном и мазутном топливе, относятся ко второму классу с СЗЗ не менее 500 м, работающие на газовом и газо-мазутном топливе, относятся к предприятиям третьего класса с СЗЗ не менее 300 м.**

**При установлении минимальной величины СЗЗ от всех типов котельных тепловой мощностью менее 200 кГал, работающих на твердом, жидком и газообразном топливе, необходимо определение расчетной концентрации в приземном слое и по вертикали с учетом высоты жилых зданий в зоне максимального загрязнения атмосферного воздуха от котельной, а также акустических расчетов. СЗЗ при расчетных значениях ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха в пределах ПДК в приземном слое и на различных высотах прилегающей жилой застройки не должна быть менее 50 м, если по акустическому расчету не требуется корректировки в сторону ее увеличения.**

**3. Гидроэлектростанции в сравнении с ТЭС и АЭС являются менее экологически опасными, однако их неправильное функционирование может существенно влиять на состояние окружающей среды. Так, весной 2007 г. из-за экологически непродуманной эксплуатации Волжской ГЭС остро стал вопрос о прекращении доступа воды в нижнем русле Волго-Ахтубинской поймы, из-за чего пересохли почти все ерики и пруды в районе, жители были лишены воды, необходимой для полива дачных участков, в результате засухи пострадали отдельные объекты природы.**

**В связи с этим вопросы размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций регулируются отдельно комментируемым законом и рядом других законов, подзаконных актов. Из смысла ст. 3 Закона о безопасности гидротехнических сооружений вытекает, что гидроэлектростанции являются разновидностью гидротехнических сооружений, к которым также относятся плотины, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов (см. подробнее комментарий к статье 43).**

**В отношении гидротехнических сооружений ведется Российский регистр гидротехнических сооружений (далее - Регистр). Порядок формирования и ведения Регистра утвержден постановлением Правительства РФ от 23 мая 1998 г. N 490 и осуществляется в соответствии с Инструкцией МПР РФ, Минтопэнерго РФ, Минтранса РФ и Федерального горного и промышленного надзора России от 12 июля 1999 г. NN 144, К-3357, К-14/367-ис, 01/229а "О ведении Российского регистра гидротехнических сооружений".**

**Постановлением Правительства N 490 формирование и ведение Регистра возложено на МПР России. Он формируется и ведется в целях государственной регистрации и учета гидротехнических сооружений; сбора, обработки, хранения и распространения информации о количественных и качественных показателях состояния гидротехнических сооружений, условиях их эксплуатации, соответствии этих показателей и условий критериям безопасности гидротехнических сооружений; создания информационной основы для разработки и осуществления мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений и предупреждению чрезвычайных ситуаций; информационного обеспечения государственного управления и надзора в области безопасности гидротехнических сооружений. ГЭС вносится в Регистр после утверждения органом надзора за безопасностью гидротехнических сооружений декларации безопасности гидротехнического сооружения.**

**Декларация безопасности ГЭС является основным документом, который содержит сведения о ее соответствии как гидротехнического сооружения критериям безопасности. Дополнительные требования к содержанию декларации безопасности и методика ее составления, учитывающие особенности декларирования безопасности гидротехнических сооружений объектов энергетики, утверждены приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 декабря 2006 г. N 1163.**

**В соответствии с п. 22 Положения в случае, если при рассмотрении органом надзора декларации безопасности и заключения экспертной комиссии выявляются обстоятельства, свидетельствующие о снижении уровня безопасности, орган надзора проводит инспекционную проверку гидротехнических сооружений и рассматривает представленную декларацию безопасности с учетом результатов проверки. При этом срок рассмотрения и утверждения декларации безопасности может быть увеличен до 4 месяцев.**

**Однако судебная практика свидетельствует о том, что столь строгие требования, сложны в правоприменении для отдельных субъектов. Так, в конце 2006 года Агентство строительства и жилищно-коммунального хозяйства администрации Красноярского края обратилось в Верховный Суд РФ\*(52) с заявлением о признании недействующими пункта 13 в целом и пунктов 21, 22 Положения в части требования обязательности наличия заключения экспертной комиссии при утверждении декларации безопасности гидротехнических сооружений. По мнению заявителя, оспариваемые им правовые нормы, примененные в отношении него управлением Росприроднадзора по Красноярскому краю, противоречат статьям 10 и 11 Закона о безопасности гидротехнических сооружений, предусматривающим проведение государственной экспертизы деклараций безопасности по инициативе собственников гидротехнических сооружений или эксплуатирующих организаций, а не в обязательном порядке, а также требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", согласно которому заключение договора на оказание услуг для государственных нужд возможно лишь в форме государственного контракта после проведения конкурсных процедур по выбору исполнителя.**

**В судебном заседании представитель Агентства строительства и жилищно-коммунального хозяйства администрации Красноярского края Л. поддержала заявленные требования, считая также незаконной содержащуюся в пункте 21 Положения норму об утверждении органом надзора не только декларации безопасности, но и заключения экспертной комиссии.**

**Представитель Правительства Российской Федерации В. заявленные требования не признала, указывая на то, что непосредственно федеральным законом предусмотрено наличие заключения государственной экспертизы в качестве обязательного основания для принятия решения об утверждении декларации безопасности гидротехнического сооружения.**

**Выслушав и обсудив доводы участвующих в деле лиц, проверив оспариваемые пункты Положения на предмет их соответствия федеральному закону, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ М., полагавшей заявленные требования необоснованными, Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для удовлетворения заявления.**

**В части 3 ст. 10 Закона о безопасности гидротехнических сооружений установлена обязанность собственника гидротехнического сооружения или эксплуатирующей организации представлять декларацию безопасности гидротехнического сооружения в орган надзора за безопасностью гидротехнических сооружений; утверждение таким органом декларации безопасности гидротехнического сооружения, составляемой на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации, является основанием для внесения сооружения в Регистр и получения разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации гидротехнического сооружения либо на его восстановление или консервацию.**

**В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 октября 1997 г. N 1320 "Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений" надзор в этой сфере осуществляют Ростехнадзор, МПР России, Министерство энергетики. Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. N 237 установлено, что эксплуатация гидротехнического сооружения может осуществляться собственником этого сооружения или эксплуатирующей организацией только на основании лицензии на этот вид деятельности и при наличии разрешения на эксплуатацию гидротехнического сооружения, выданного органом, на который возложено осуществление государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений. При обнаружении гидротехнического сооружения, не имеющего собственника, орган государственного надзора сообщает данные о нем в орган местного самоуправления и направляет предложения в орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического сооружения.**

**Кроме положений Закона N 117-ФЗ необходимо руководствоваться СНиП 2.06.01-86 "Гидротехнические сооружения. Основные положения проектирования", утвержденными постановлением Госстроя СССР от 28 мая 1986 г. N 71 и Правилами технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утвержденные приказом Минэнерго РФ от 19 июня 2003 г. N 229, Строительными нормами и правилами СНиП 3.07.01-85 "Гидротехнические сооружения речные", утв. постановлением Госстроя СССР от 8 апреля 1986 г. N 47, Строительными нормами и правилами СНиП 3.01.04-87 "Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов. Основные положения", утвержденными постановлением Госстроя СССР от 21 апреля 1987 г. N 84 (с изменениями и дополнениями).**

**Возвращаясь к положениям п. 3 комментируемой статьи, заметим, что размещение ГЭС зависит от двух факторов: реальных потребностей в электрической энергии соответствующих регионов и особенностей рельефов местностей. Первый фактор подробно проанализирован в Распоряжении Правительства РФ от 22 февраля 2008 г. N 215-р, утвердившем Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики до 2020 года. В разделе III представлена существующая ситуация с энергопотреблением в России. Так, на протяжении последних восьми лет Россия демонстрирует устойчивую положительную динамику роста электропотребления в различных регионах. В 1998 году период падения спроса на электрическую энергию закончился и начался рост, при котором уровень электропотребления в 2006 г. составил 980 млрд. кВт х ч, что на 9% ниже максимума, зафиксированного в 1990 году (1074 млрд. кВт х ч). Данным документом прогнозируется увеличение доли регионов Северо-Запада, Центра и Дальнего Востока в общем энергопотреблении по России (суммарная доля рассматриваемых регионов может увеличиться с 36,8% в 2006 г. до 39,9% в 2020 году), стабилизация доли региона Урала на уровне 24,6-24,7 процента и уменьшение доли регионов Средней Волги, Юга и Сибири (с 36,4% до 34%).**

**При решении вопроса о строительстве дополнительных ГЭС необходимо учитывать второй обязательный фактор - особенности рельефов местностей. Его следует понимать как запрет дальнейшего строительства ГЭС на реках равнинной части территории России, поскольку такие стройки влекут за собой экологические бедствия. Более эффективным с точки зрения экологической безопасности будет постройка ГЭС в горной местности, поскольку данное строительство не приведет к затоплению огромных территорий.**

**Кроме всего вышеизложенного, при размещении ГЭС должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.**

**Существует и ряд гарантий обеспечения безопасности указанных объектов. Среди них можно особо подчеркнуть обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда. Так согласно ст. 15 Закона о безопасности гидротехнических сооружений, риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. Страхователем риска гражданской ответственности за причинение вреда признается собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация. Условия и порядок обязательного страхования риска гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения, регулируются гражданским законодательством и методиками определения размера вреда.**

**4. Атомная энергетика представляет собой мощнейший ресурс для экономики любой станы. Однако такие уроки прошлого, как катастрофа на Чернобыльской АЭС, заставили многие государства переосмыслить свою природоохранную политику при использовании атомной энергии, в том числе и Россию. По официальным данным, в 2007 г. российские атомные электростанции в целом, как и в предыдущие годы, демонстрируют надежную и безопасную работу по всем направлениям, включая охрану окружающей среды, ежегодно ими вырабатывается около160,0 млрд. кВт·ч электроэнергии.\*(53)**

**В целях обеспечения выполнения требований природоохранного законодательства на всех АЭС ФГУП "Росэнергоатом" образованы экологические службы, которые осуществляют производственный экологический контроль за соблюдением нормативов качества окружающей среды: выбросов вредных химических веществ (ВХВ) в атмосферу, сбросов ВХВ в водные объекты, за образованием и размещением опасных отходов. В 2007 г. на АЭС образовалось 50 202,4 т опасных отходов, что на 9149,1 т меньше, чем в предыдущем году. Объемы накопленных на АЭС опасных отходов уменьшились за 2002-2007 гг. в 3,7 раза. Их сокращение связано, в основном, с передачей отходов длительного накопления специализированным предприятиям.**

**Несмотря на общую тенденцию уменьшения техногенной нагрузки на окружающую среду, ядерные установки, в том числе и АЭС, являются особо опасными объектами, функционирование которых подлежит более строгому правовому регулированию. В п. 4 комментируемой статье речь идет об экологических требованиях на всех стадиях использования ядерных установок.**

**Согласно ст. 3 Закона об атомной энергии под ними понимают сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов. Иные комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение, не упомянутые в этом списке, к ядерным установкам не относятся.**

**Отдельно экологическое законодательство регулирует особенности размещения и сооружения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Согласно ст. 28 Закона об атомной энергии, решения о сооружении ядерных установок решения о размещении ядерной установки принимаются либо единолично Правительством РФ, либо по согласованию Правительства с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов, либо единолично органами государственной власти субъектов Российской Федерации, либо органами местного самоуправления в зависимости от формы собственности и значения территорий, на которых предполагаются их размещение и сооружение. Предоставление земельных участков и недр для размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется в порядке и на условиях, которые устанавливаются земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности Российской Федерации.**

**Следует подчеркнуть, что территории, на которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов, как правило, относятся к категории земель промышленности и иного специального назначения, а точнее в пределах земель энергетики, что регулируется ст.ст. 87, 89 ЗК РФ.**

**Решения о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются в соответствии с земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством об охране окружающей среды и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями. Эти отношения урегулированы также Правилами принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, которые были утверждены постановлением Правительства РФ от 14 марта 1997 г.**

**Немаловажно, что ст. 29 Закона об атомной энергии устанавливает, что в случае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня его безопасности, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия государственный орган либо организация, принявшие решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, обязаны отменить принятое ими решение либо прекратить или приостановить сооружение соответствующего объекта. Предложения по пересмотру принятого решения могут быть приняты органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями). Убытки, связанные с прекращением или приостановлением сооружения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в случае выявления в процессе их сооружения дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, к ухудшению состояния окружающей среды или к иным неблагоприятным последствиям, подлежат возмещению в судебном порядке за счет организаций, по вине которых не были своевременно выявлены и учтены эти факторы. Во всех других случаях убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения указанных объектов, подлежат возмещению за счет средств соответствующих бюджетов.**

**Решение о размещении и сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения принимается с учетом:**

**- потребностей в них для решения хозяйственных и оборонных задач Российской Федерации и отдельных ее регионов;**

**- наличия необходимых для размещения указанных объектов условий, отвечающих нормам и правилам в области использования атомной энергии;**

**- отсутствия угрозы безопасности ядерной установке, радиационному источнику или пункту хранения со стороны расположенных вблизи гражданских или военных объектов;**

**- возможных социальных и экономических последствий размещения объектов использования атомной энергии для промышленного, сельскохозяйственного, социального и культурно-бытового развития региона.**

**Требования к безопасности объекта использования атомной энергии устанавливаются на основании норм и правил, которые имеются в:**

**- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 4 февраля 2003 г. N 6 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.07-03 "Гигиенические требования к проектированию предприятий и установок атомной промышленности";**

**- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 5 мая 2003 г. N 90 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.34-03 "Обеспечение радиационной безопасности предприятий ОАО "ТВЭЛ" (СП ТВЭЛ-03)";**

**- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 28 апреля 2003 г. N 69 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.24-03 "Санитарные правила проектирования и эксплуатации атомных станций";**

**- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 28 апреля 2003 г. N 67 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.23-03 "Гигиенические требования к проектированию и эксплуатации ядерных реакторов исследовательского назначения СП ИР-03";**

**- Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 28 октября 2003 г. N 158 "О введении в действие санитарных правил СП 2.6.1.45-03 обеспечение радиационной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации атомных теплоэлектростанций малой мощности на базе плавучего энергетического блока СП АТЭС-2003";**

**- Постановлении Госатомнадзора РФ N 1, Госгортехнадзора РФ N 97 от 19 июня 2003 г. "Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии "Требования к устройству и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов для объектов использования атомной энергии. НП-043-03" и т.д.**

**При строительстве, реконструкции, капитальном ремонте ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения государственный строительный надзор осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.**

**С 1 июля 2008 года взамен приказа Госатомнадзора России от 14 апреля 2003 г. N 36 "Об утверждении и введении в действие Типовой программы инспекции состояния строительных работ на объектах использования атомной энергии" введены приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16 июня 2008 г. N 414 Руководящие документы РД-11-08-2008 "Типовая программа инспекции при проведении государственного строительного надзора на объектах использования атомной энергии". Перечень основных направлений инспекции расширен по сравнению с ранее действующим перечнем.**

**Документы по оценке радиационного воздействия ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения на окружающую среду представляются соответствующим органом управления использованием атомной энергии или эксплуатирующей организацией в составе проектной документации указанных объектов использования атомной энергии на государственную экспертизу в соответствии с ГрадК РФ.**

**Как и в случае с ТЭС в целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются особые территории: санитарно-защитная зона и зона наблюдения.**

**Размеры санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения вокруг радиационного объекта устанавливаются с учетом уровней внешнего облучения, а также величины и площади возможного распространения радиоактивных выбросов и сбросов. Размеры санитарно-защитной зоны (полосы отчуждения) вдоль трассы трубопровода для удаления жидких радиоактивных отходов устанавливаются в зависимости от активности последних, рельефа местности, характера грунтов, глубины заложения трубопровода, уровня напора в ней и должны быть не менее 20 м в каждую сторону от трубопровода.**

**В санитарно-защитной зоне радиационных объектов запрещается постоянное или временное проживание, размещение детских учреждений, больниц, санаториев и других оздоровительных учреждений, а также промышленных и подсобных сооружений, не относящихся к этому объекту. Территория санитарно-защитной зоны должна быть благоустроена и озеленена. Использование земель санитарно-защитной зоны для сельскохозяйственных целей возможно только с разрешения органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. В этом случае вся вырабатываемая продукция подлежит санитарно-эпидемиологической оценке и радиационному контролю. В зоне наблюдения, включающей в себя санитарно-защитную зону, органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.**

**5. Проектная документация объектов атомной энергии подлежит государственной экспертизе, которая проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проектной документации, или подведомственным ему государственным учреждением. Предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий. Срок проведения государственной экспертизы проектной документации определяется сложностью объекта капитального строительства, но не должен превышать три месяца. Результатом государственной экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий.**

**6. В состав проектной документации размещения ядерных установок среди прочих, в обязательном порядке включается перечень мероприятий по охране окружающей среды, перечень мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также документы по оценке радиационного воздействия ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения на окружающую среду.**

**В п. 6 комментируемой статьи в качестве обязательного элемента проектной документации названы решения, обеспечивающие безопасный вывод из эксплуатации ядерных установок. Работы по выводу из эксплуатации должны выполняться собственным персоналом после специальной подготовки и (или) персоналом других организаций, специализирующихся на проведении таких работ. В необходимых случаях подготовка персонала должна проводиться на тренажерах и макетах, максимально имитирующих основные условия предстоящих работ. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 4 февраля 2003 г. N 6 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.07-03 "Гигиенические требования к проектированию предприятий и установок атомной промышленности" определены правила вывода радиационного объекта. Согласно указанным Правилам решение о продлении срока эксплуатации или выводе радиационного объекта (источника излучения) из эксплуатации, а также выбор его варианта принимаются после комплексного обследования радиационного и технического состояния технологических систем и оборудования, строительных конструкций и прилегающей территории объекта.**

**В проекте вывода радиационного объекта из эксплуатации должны быть предусмотрены мероприятия по обеспечению безопасности на различных этапах вывода его из эксплуатации: остановке, консервации, демонтаже, перепрофилировании, ликвидации или захоронении, а также при проведении ремонтных работ. Проект вывода из эксплуатации радиационного объекта должен содержать: подготовку необходимого оборудования для проведения демонтажных работ; методы и средства дезактивации демонтируемого оборудования; порядок утилизации радиоактивных отходов. При выводе радиационного объекта из эксплуатации следует оценить ожидаемые индивидуальные и коллективные дозы облучения персонала и населения.**

**Работы по выводу радиационных объектов из эксплуатации должны выполняться специально подготовленным персоналом объекта или персоналом других организаций, имеющих соответствующую лицензию. В необходимых случаях подготовка персонала должна проводиться на макетах и тренажерах, имитирующих основные операции предстоящих работ.**

**Вопрос о возможном продлении срока эксплуатации источников излучения должен решаться комиссией в составе представителей организации, использующей источник излучения, и органов государственного надзора за радиационной безопасностью, а при необходимости и представителей предприятия-изготовителя. В заключении комиссией определяются возможность, условия и срок дальнейшего использования источника излучения.**

**Статья 41. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники**

**1. Вооруженные Силы РФ являются одним из крупных природопользователей. По официальным данным, за Министерством обороны закреплено около 14 млн. гектаров земель,\*(54) относящихся к субкатегории земель обороны (входящей в состав категории земель промышленности иного специального назначения). Специфика военно-оборонной деятельности негативно сказывается не только на земельных ресурсах, но и иных природных объектах, таких как атмосферный воздух, водные объекты, леса и т.д. Из-за насыщенности Вооруженных Сил РФ радиотехническими средствами возникла проблема защиты населения от электромагнитных излучений.**

**В настоящее время особенно острой проблемой для Вооруженных Сил РФ является ликвидация и утилизация большого количества ядерного и химического оружия, вооружения и военной техники, осуществляемые по международным договорам и соглашениям. Сложность решения этих задач определяется отсутствием оптимальных технологий утилизации, которые учитывали бы в полной мере требования экологической безопасности.**

**Серьезным источником загрязнения окружающей среды является ракетно-космическая деятельность Вооруженных Сил. За многие годы эксплуатации полигонов в ряде районов РФ образовались очаги загрязнения от падения отделяющихся частей ракет с остатками компонентов жидкого ракетного топлива. Остается сложной радиационно-экологическая ситуация в районах базирования Северного и Тихоокеанского флотов и в морях, омывающих северное и дальневосточное побережье страны, в результате деятельности атомного флота и эксплуатации ядерных реакторов, сброса и захоронения радиоактивных отходов в море. На береговых технических базах ВМФ скопилось большое количество отработанного ядерного топлива, твердых и жидких радиоактивных отходов, подводных лодок и надводных кораблей с ядерными и энергетическими установками, выведенными из боевого состава флота.**

**Серьезную проблему представляет состояние очистных сооружений бытовых отходов в военных гарнизонах. Очистку проходят примерно 28 млн куб. м сточных вод, сбрасываемых объектами Министерства обороны. Плановые задания по вводу в эксплуатацию очистных сооружений в гарнизонах из года в год не выполняются. Несмотря на некоторое сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, около 80% котельных, находящихся на балансе воинских частей, не оснащены природоохранными устройствами и выбрасывают без очистки в атмосферный воздух более 135 тыс. т вредных веществ. Обеспеченность воинских частей комплексами очистных сооружений составляет 77% от требуемого количества, при этом 68% имеющихся комплексов очистных сооружений требуют капитального ремонта и реконструкции. В связи с этим проблема размещения твердых бытовых отходов на несанкционированных свалках по-прежнему актуальна: требуют утилизации 360-400 тыс. т твердых бытовых отходов.\*(55)**

**Это обусловливает необходимость особого внимания за соблюдением экологического законодательства при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники. В связи с этим в 1992 году в составе Министерства обороны РФ было создано Управление экологии и специальных средств защиты. В 1992-1995 годах на уровне Совета Безопасности, Правительства РФ и Министерства обороны РФ, был принят ряд решений в этой области, что, по существу, явилось первым шагом в создании новой системы обеспечения экологической безопасности Вооруженных Сил РФ. Для руководства обеспечением экологической безопасности повседневной деятельности войск (сил), их защитой от экологически вредных воздействий, охраной окружающей природной среды и рациональным использованием природных ресурсов создана Экологическая служба Вооруженных Сил Российской Федерации (приказ министра обороны Российской Федерации от 23 января 1998 г. N 46 "Об утверждении Положения об Экологической службе Вооруженных Сил Российской Федерации"). Подразделения этой службы входят в состав главных штабов видов Вооруженных Сил, главных и центральных управлений Министерства обороны, штабов военных округов, флотов (флотилий), объединений и полигонов. В соединениях и воинских частях решением специальных задач, связанных с обеспечением экологической безопасности, занимаются нештатные инспекторы по охране окружающей среды. Основным информационно-аналитическим центром в области экологической безопасности является Экологический центр Министерства обороны Российской Федерации. На него возложены задачи военно-научного, методического и информационного сопровождения работ в области военной экологии и обеспечения экологической безопасности деятельности Вооруженных Сил.**

**На данный момент действует более 100 приказов, которые устанавливают правовые основы обеспечения экологической безопасности деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации (например, приказ министра обороны Российской Федерации от 14 августа 1993 г. N 406, которым введено в действие Положение о порядке организации экологического контроля за охраной природной среды и рациональном использовании природных ресурсов в Вооруженных Силах Российской Федерации).**

**Комментируемый закон распространяет экологические требования, установленные для размещения строительства и эксплуатации предприятий и иных хозяйственных объектов, на всю военную деятельность, размещение, строительство и эксплуатацию военных и оборонных объектов. Например, в равной степени на военные учреждения (предприятия воинские части и т.п.) распространяется требование о возмещении вреда, причиненного окружающей среде от стационарной передвижной деятельности военных подразделений, военных оборонных объектов. Такой вред подлежит возмещению потерпевшим - предприятиям, организациям, гражданам в случае факта экологического правонарушения, так и при правомерном причинении вреда, если это предусмотрено законом. В частности подлежит возмещению правомерный вред причиненный военным ведомством во время проведения учений, маневров и иной деятельности военных формирований в мирное время.**

**Должностным лицам органов государственного экологического контроля предоставлено право в установленном порядке посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами.**

**Таким образом, по общему правилу объекты военного и оборонного назначения приравниваются к хозяйственным объектам гражданского назначения. Однако из общего правила есть исключения. Например, предварительное согласование мест строительства объектов военной деятельности подчиняется требованиям сохранения государственной тайны. Поэтому такие гарантии законности как участие общественности, проведение референдума и подобных мероприятий, в этом случае исключаются.**

**Ответственность за проведение мероприятий по предотвращению загрязнения окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в зоне деятельности воинской части несет командир этой части. Начальник штаба воинской части организует доведение до должностных лиц требований приказов, директив и других руководящих документов по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также осуществляет контроль за своевременным их исполнением. Заместитель командира части по тылу непосредственно организует работу по охране окружающей среды и проведению природоохранных мероприятий.**

**В п. 324 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495) установлено, что основными мероприятиями по охране окружающей среды от угроз, возникающих в ходе повседневной деятельности полка (подразделения), и рациональному природопользованию являются:**

**- изучение федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации об охране окружающей среды, экологическая подготовка и воспитание личного состава;**

**- предупреждение загрязнения окружающей среды в районе дислокации и в других местах выполнения мероприятий повседневной деятельности полка (подразделения);**

**- восстановление окружающей среды, загрязненной при выполнении мероприятий повседневной деятельности полка (подразделения), а также в случае аварий;**

**- рациональное природопользование (внедрение ресурсосберегающих, безотходных и малоотходных технологий, рекультивация земель, рациональное использование водных ресурсов и т.д.).**

**При разработке и выполнении указанных мероприятий учитываются требования законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, которые необходимо соблюдать при размещении, строительстве и эксплуатации гражданских объектов, в полной мере распространяются на военные объекты, вооружение и военную технику, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению таких требований.**

**Начальники служб (командиры подразделений) отвечают за состояние природоохранной деятельности в подчиненных службах (подразделениях), экологическое воспитание и обучение личного состава. Каждый военнослужащий при повседневной деятельности обязан беречь природу и охранять ее богатства. Он должен знать основные источники загрязнения, имеющиеся в воинской части (военной организации), выполнять мероприятия по предотвращению загрязнения окружающей среды. Все документы по вопросам охраны природы и рационального природопользования в воинской части подшиваются в отдельное дело (папку), которое называется "Материалы по вопросам охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов". В число этих документов входят: экологический паспорт воинской части (гарнизона), согласованный с территориальными природоохранными органами, или лимиты предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ в атмосферу и в водные объекты, а также накоплений твердых отходов; документы на право земле- и водопользования и др.**

**2. Содержание п. 2 комментируемой статьи сводится к тому, что в случае возникновения чрезвычайной ситуации возможно нарушение требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники. Под чрезвычайной ситуацией понимают обстановку на определенной территории, сложившейся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" определено, что в случае возникновения такой ситуации активизируется деятельность функциональной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, которая создана и действует под руководством Министерства обороны России.**

**Статья 42. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения**

**1. Комментируемая статья упоминает ряд терминов, нуждающихся в смысловом уточнении - "объект сельскохозяйственного назначения" и "сельскохозяйственные организации". Следует отметить, что они упоминаются и в других законах, однако законодательного толкования не получили. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" раскрывает понятие сельскохозяйственный товаропроизводитель, которое мы можем использовать как синоним сельскохозяйственных организаций. Так, сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в общем доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей доля от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов в течение календарного года. Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также:**

**- граждане, ведущие личное подсобное хозяйство (см. Федеральный закон от 7 июля 2003 года N 112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве");**

**- сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие (в том числе кредитные), снабженческие, заготовительные) (см. подробнее: Федеральный закон от 8 декабря 1995 года N 193-ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации");**

**- крестьянские (фермерские) хозяйства (см. Федеральный закон от 11 июня 2003 года N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве").**

**Исходя из смысла данного определения под объектами сельскохозяйственного назначения можно понимать комплекс зданий, строений сооружений, инвентарь, в том числе биологические объекты (животные, растения, птицы и т.д.), предназначенные для выращивания, производства и переработки соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказания соответствующих услуг, размещение, эксплуатация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду.**

**Конкретные мероприятия, которые необходимо проводить, сосредоточены в ряде федеральных законов и иных нормативных актов. Так, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" содержит императивные нормы, касающиеся собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Данные лица имеют право проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные и противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а в отдельных случаях это входит в круг их обязанностей. Они также обязаны соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения таких мероприятий.**

**Санитарные правила СП 3.1.084-96. Ветеринарные правила ВП 13.3.4.1100-96 "Профилактика и борьба с заразными болезнями, общими для человека и животных. Общие положения" (утв. Департаментом ветеринарии Минсельхозпрода РФ и Госкомсанэпиднадзором РФ 31 мая, 18 июня 1996 г.) предусматривают отдельные правила по планировке, строительству, реконструкции, модернизации животноводческих комплексов, птицефабрик, мясокомбинатов, других предприятий по производству, переработке и хранению продуктов животноводства, крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств граждан. Так, обязательно при проведении каких-либо мероприятий с объектами сельскохозяйственного назначения должно быть предусмотрено создание наиболее благоприятных условий для содержания животных, производства продуктов животноводства и предупреждения загрязнения окружающей среды производственными отходами и возбудителями заразных болезней человека и животных.**

**Предоставление земельного участка для строительства, утверждение документации на строительство, реконструкцию, модернизацию и ввод в эксплуатацию объектов сельскохозяйственного назначения допускаются только при наличии заключения органов или учреждений Государственного санитарно-эпидемиологического надзора РФ и Государственного ветеринарного надзора РФ о соответствии проектной документации действующим санитарным и ветеринарным нормам и правилам. Предприятия, организации и граждане, ответственные за выполнение работ по проектированию и строительству объектов, зданий и сооружений сельскохозяйственного назначения, в случае нарушения санитарных и ветеринарных правил или невозможности их выполнения обязаны приостановить либо полностью прекратить проведение этих работ и их финансирование по постановлению главного государственного санитарного врача или его заместителя, главного государственного ветеринарного инспектора или его заместителя.**

**2. Нормативное регулирование порядка размещения объектов сельскохозяйственного назначения осуществляется на основании ОСН-АПК 2.10.14.001-04 "Нормы по проектированию административных, бытовых зданий и помещений для животноводческих, звероводческих и птицеводческих предприятий и других объектов сельскохозяйственного назначения", утв. Минсельхозом РФ 10.11.2004, а также СНиП II-97-76 "Строительные нормы и правила. Часть II. Нормы проектирования. Глава 97. Генпланы сельхозпредприятий", утв. Постановлением Госстроя СССР от 21 декабря 1976 г. N 219. Сельскохозяйственные предприятия, выделяющие в атмосферу значительное количество дыма, пыли или неприятных запахов, не допускается располагать в замкнутых долинах, котловинах, у подножья гор и на других территориях, не обеспеченных естественным проветриванием.**

**Сельскохозяйственные предприятия, здания и сооружения с технологическими процессами, являющимися источниками выделения в окружающую среду производственных вредностей, должны отделяться санитарно-защитными зонами от жилых и общественных зданий. Размеры санитарно-защитных зон надлежит принимать по санитарным нормам проектирования промышленных предприятий. В санитарно-защитной зоне не допускается размещать: жилую застройку, включая отдельные жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны отдыха, территории курортов, санаториев и домов отдыха, территорий садоводческих товариществ и коттеджной застройки, коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, а также других территорий с нормируемыми показателями качества среды обитания; спортивные сооружения, детские площадки, образовательные и детские учреждения, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования. При этом территория санитарно-защитных зон из землепользования не изымается и должна быть максимально использована для нужд сельского хозяйства. В санитарно-защитных зонах допускается размещать склады (хранилища) зерна, фруктов, овощей и картофеля, питомники растений, а также здания и сооружения, указанные в санитарных нормах проектирования промышленных предприятий.**

**Согласно п. 2.8 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. N 74 "О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" размер санитарного разрыва от населенного пункта до сельскохозяйственных полей, обрабатываемых пестицидами и агрохимикатами авиационным способом, должен составлять не менее 2000 м. Данным постановлением также определены пределы ССЗ для сельскохозяйственных организаций в зависимости от вида деятельности, который она осуществляет. Так, санитарно-защитная зона 1000 м. устанавливается для: промышленных объекты по содержанию и убою скота; мясокомбинатов и мясохладобойн, включая базы предубойного содержания скота в пределах до трехсуточного запаса скотсырья.**

**Класс II - санитарно-защитная зона 500 м устанавливается для производства по вытапливанию жира из морских животных, свеклосахарных производств и т.д. Класс III - санитарно-защитная зона 300 м. устанавливается применительно к объектам по добыче промысловых рыб, бойни мелких животных и птиц, а также скотоубойных объектов мощностью 50-500 тонн в сутки; мельниц производительность более 2 т/час, крупорушки, зернообдирочных предприятий и комбикормовых заводов, и т.п. Класс IV - санитарно-защитная зона 100 м соответствует элеваторам, мельницам производительностью от 0,5 до 2 т/час. Класс V - санитарно-защитная зона 50 м.- овоще- и фруктохранилищам, производствам по переработке и хранению фруктов и овощей (сушке, засолке, маринованию и квашению). На границе санитарно-защитных зон шириной более 100 м со стороны селитебной зоны должна предусматриваться полоса древесно-кустарниковых насаждений шириной не менее 30 м; при ширине зоны от 50 до 100 м - полоса шириной не менее 10 м.**

**Статья 43. Требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений**

**Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве осуществляется по нескольким направлениям, одним из которых является установление обязанности сельских товаропроизводителей по соблюдению природоохранных требований при осуществлении деятельности в сфере мелиорации земель. Основная цель осуществления мелиорации земель заключается в повышении продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечении гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создании необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формировании рациональной структуры земельных угодий.**

**Мелиорация земель - это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, химических, противоэрозионных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий, под которыми понимается проектирование, строительство, эксплуатация и реконструкция мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ. В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация. Мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Мелиорированные земли подлежат учету в государственном земельном кадастре.**

**Обеспечение упомянутых в комментируемой статье экологических требований в сфере мелиорации земель обеспечивается посредством возложения на хозяйствующих субъектов следующих обязанностей:**

**Во-первых, мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения подлежат паспортизации (ст. 20 Закона о мелиорации). При проведении паспортизации на мелиоративную систему и на каждое гидротехническое сооружение, входящее или не входящее в мелиоративную систему, составляется паспорт, в котором содержатся сведения о технических характеристиках и состоянии соответственно мелиоративной системы и гидротехнического сооружения.**

**Под гидротехническим сооружением понимаются плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов. Гидротехнические сооружения вносятся в Российский регистр гидротехнических сооружений.**

**Во-вторых, проектная документация мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений подлежит государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (ст. 23 Закона о мелиорации земель).**

**В-третьих, на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления либо консервации собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация составляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Декларация безопасности гидротехнического сооружения является основным документом, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения критериям безопасности. Содержание декларации безопасности гидротехнического сооружения и порядок ее разработки устанавливает Правительство Российской Федерации с учетом специфики гидротехнического сооружения.**

**Собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация представляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения в орган надзора за безопасностью гидротехнических сооружений. Поступление в указанный орган декларации безопасности гидротехнического сооружения, разрабатываемой в составе проектной документации, прошедшей государственную экспертизу в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, либо утверждение таким органом декларации безопасности гидротехнического сооружения, составляемой на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации, является основанием для внесения гидротехнического сооружения в Регистр и получения разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации гидротехнического сооружения либо на его восстановление или консервацию (ст. 10 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).**

**В-четвертых, граждане и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и защитные лесные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном (надлежащем) состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения. Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, а также правила содержания защитных лесных насаждений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами (ст. 29 Закона о мелиорации земель).**

**В-пятых, строительство на мелиорируемых (мелиорированных) землях объектов и проведение других работ, не предназначенных для мелиорации земель, не должны ухудшать водного, воздушного и питательного режимов почв на мелиорируемых (мелиорированных) землях, а также препятствовать эксплуатации мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений. Любая деятельность на мелиорируемых (мелиорированных) землях должна осуществляться в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию. Сооружение и эксплуатация линий связи, электропередач, трубопроводов, дорог и других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях должны осуществляться по согласованию с организациями, уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, а также соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ (ст. 30 Закона о мелиорации земель).**

**В-шестых, собственник гидротехнического сооружения и эксплуатирующая организация обязаны:**

**- соблюдать нормы и правила безопасности гидротехнических сооружений при их строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации;**

**- обеспечивать контроль (мониторинг) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий и на основании полученных данных осуществлять оценку безопасности гидротехнического сооружения, в том числе регулярную оценку безопасности гидротехнического сооружения и анализ причин ее снижения с учетом работы гидротехнического сооружения в каскаде, вредных природных и техногенных воздействий, результатов хозяйственной и иной деятельности, в том числе деятельности, связанной со строительством и с эксплуатацией объектов на водных объектах и на прилегающих к ним территориях ниже и выше гидротехнического сооружения;**

**- обеспечивать разработку и своевременное уточнение критериев безопасности гидротехнического сооружения;**

**- развивать системы контроля за состоянием гидротехнического сооружения;**

**- систематически анализировать причины снижения безопасности гидротехнического сооружения и своевременно осуществлять разработку и реализацию мер по обеспечению технически исправного состояния гидротехнического сооружения и его безопасности, а также по предотвращению аварии гидротехнического сооружения;**

**- обеспечивать проведение регулярных обследований гидротехнического сооружения и т.д. (ст. 9 Закона о безопасности гидротехнических сооружений). Указанный перечень обязанностей не носит исчерпывающего характера. Наряду с комментируемым и вышеупомянутыми законами, вопросы охраны земель при осуществлении мелиоративных работ регламентируются главой II ЗК РФ и некоторыми иными нормативно-правовыми актами.**

**Статья 44. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений**

**1. В комментируемой статье используется термин "городские и сельские поселения". Ранее ЗК РФ употреблял термин "поселения" в значении "населенные пункты". В свою очередь, Закон о местном самоуправлении под "городскими и сельскими поселениями" понимал разновидность муниципальных образований. Таким образом, часто возникала путаница, поскольку в каждом конкретном случае было не понятно, идет ли речь о "поселении" как муниципальном образовании или населенном пункте. Внесение изменений в ЗК РФ (декабрь 2006 г.) эти противоречия устранило: теперь в земельном фонде есть категория "земли населенных пунктов"; соответственно "поселения" - это только разновидность муниципальных образований. В комментируемой статье термин "поселения" понимается в смысле "населенные пункты". Именно в этом смысле далее мы и будем раскрывать содержание комментируемой статьи. Охрана окружающей среды в городских и сельских населенных пунктах ведется по нескольким направлениям, приоритетность и содержание которых в конкретном городе зависит от состояния окружающей среды на его территории, экономической ситуации, а также уровня эколого-правовой культуры соответствующих должностных лиц.**

**Первым направлением является комплексная охрана экологических систем населенных пунктов (естественных, трансформированных, модифицированных) градостроительно-правовыми средствами. Выделение данного направления обусловлено тем, что совокупные выбросы и сбросы в окружающую среду городских хозяйствующих субъектов, размещение в городах бытовых и производственных отходов, загрязнение городских природных ресурсов приводят к совокупному негативному эффекту. Определенные виды вредного воздействия, будучи по отдельности малоопасными для окружающей среды, соединяясь с другими, образуют экологически опасные вещества.**

**Этим и объясняется необходимость охраны не только отдельных частей территории населенного пункта или соблюдение экологических требований в ходе ведения хозяйственной деятельности, но и разработка мер по комплексной охране территории всего населенного пункта с учетом совокупного антропогенного воздействия на городские экосистемы. Наиболее эффективным способом избежать таких экологических проблем является надлежащее градостроительное планирование застройки населенных пунктов, экологически безопасное размещение опасных производств.**

**В качестве второго направления природоохранных мероприятий в городах следует рассматривать обеспечение соблюдения требований по охране окружающей среды в ходе осуществления повседневной хозяйственной деятельности человека - размещения отходов, строительства, реконструкции жилой и промышленной застройки, эксплуатации промышленных объектов и т.д. Соответствующие требования содержатся большей частью в санитарных правилах (СанПиНах), на смену которым придут технические регламенты.**

**Третьим направлением охраны окружающей среды населенных пунктов является охрана городских природных ресурсов - земель (почв), вод, недр, атмосферного воздуха, животного мира, зеленых насаждений (включая городские леса). Необходимость данного направления представляется очевидным, поскольку расположенные на территории любого населенного пункта все виды природных объектов тесно взаимосвязаны друг с другом. Ухудшение качества одного из них неизбежно влечет определенные последствия для состояния всех остальных элементов экологической системы. Поэтому в законодательстве предусматривается ряд мер, направленных на охрану отдельных видов природных объектов, имеющих определенную специфику в рамках общей задачи обеспечения благоприятного качества окружающей среды.**

**2. Необходимо различать экологические требования при планировании, размещении, эксплуатации отдельно взятых объектов и осуществлении планирования и застройки территории всего муниципального образования в целом. Последняя задача осуществляется посредством особых градостроительно-правовых способов и средств. Наличие плановой градостроительной документации по развитию территорий является неотъемлемым шагом к обеспечению устойчивого развития городских и сельских населенных пунктов России. Под устойчивым развитием территорий понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений людей.**

**Решение данной задачи обусловлено закреплением в ГрадК РФ новых форм градостроительного планирования. Согласно п. 1 ст. 9 ГрадК РФ территориальное планирование направлено на определение в его документах назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.**

**Документы территориального планирования подразделяются на: 1) документы территориального планирования Российской Федерации; 2) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации; 3) документы территориального планирования муниципальных образований.**

**На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проектов схем территориального планирования Российской Федерации отображается информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования, включая карты (схемы) границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения, последствия размещения которых могут привести к негативным изменениям качества окружающей среды, карты (схемы) границ зон экологического риска и возможного загрязнения окружающей среды вследствие аварий на потенциально опасных производственных объектах и объектах транспортной инфраструктуры. Кроме того, в документах территориального планирования фиксируются существующие и планируемые границы земель водного и лесного фонда, особо охраняемых природных территорий и иных категорий земель, что имеет важное значение и для организации охраны соответствующих природных объектов и комплексов.**

**Подготовка проектов схем территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов, с учетом федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц (ч. 3 ст. 11 ГрадК РФ).**

**Федеральный и региональный уровень градостроительного планирования определяет стратегию развития соответствующих территорий (Российской Федерации в целом или субъекта РФ), в то время как уровень непосредственного учета экологического фактора в населенных пунктах определяется в градостроительной документации органов местного самоуправления, включая генеральные планы городских округов и поселений. Подготовка проекта генерального плана осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов, с учетом комплексных программ развития муниципальных образований, положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации и ее субъектов, схемах территориального планирования муниципальных районов (при подготовке генерального плана поселения), региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также с учетом предложений заинтересованных лиц. Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории).**

**Реализация генерального плана происходит по плану, в котором должно содержаться решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки, а также сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов.**

**Правила землепользования и застройки (далее - Правила застройки) - документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В нем устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений. Одной из главных целей разработки Правил застройки является создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия. Они включают в себя карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.**

**В результате градостроительного зонирования в границах муниципального образования выделяются жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и другие. Для каждой такой зоны устанавливается градостроительный регламент, то есть определяются виды разрешенного использования земельных участков, а также всего, что находится под и над их поверхностью и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.**

**Например, в жилых зонах градостроительный регламент допускает размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду (ч. 3 ст. 35 ГрадК РФ). Следовательно, строительство промышленного объекта посреди жилой застройки категорически запрещено градостроительным законодательством. Более того, если земельные участки и находящиеся на них объекты капитального строительства не соответствуют требованиям градостроительного регламента в части видов разрешенного использования, размеров или иных параметров, и этим представляют опасность для жизни и здоровья человека и окружающей среды, то на их использование может быть наложен запрет.**

**Необходимость осуществления вышеуказанных сложных процедур обусловлена особым местом категории земель населенных пунктов в структуре земельного фонда России. В отличие от земель сельскохозяйственного назначения, основное целевое назначение которых заключается в производстве сельскохозяйственной продукции, земли населенных пунктов используются в первую очередь как пространственный базис для размещения промышленных предприятий, жилых, общественно-деловых и культовых построек, удовлетворения иных нужд населения. Соответственно и ценность их зависит не от плодородия почв, а от месторасположения земельного участка, его рельефа, грунта, коммуникаций, экологической ситуации, ограничений и параметров застройки и т.д. Для регулирования застройки населенных пунктов в публичных интересах и сконструированы эти нормы и правила.**

**3. Отдельным направлением охраны окружающей среды населенных пунктов является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, то есть такого состояния здоровья населения, среды обитания людей, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Значение данного направления обусловлено огромной концентрацией населения на локальных городских территориях и связанной с этим обстоятельством концентрацией негативных факторов воздействия на окружающую среду продуктов человеческой жизнедеятельности.**

**Правовое обеспечение санитарного режима в городских и сельских населенных пунктах включает следующие меры:**

**а) если проживание населения и осуществление хозяйственной и иной деятельности на территориях, загрязненных физическими, химическими, биологическими и иными веществами, вредными микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций, создают угрозу здоровью человека, такие территории подлежат консервации и специальной обработке в порядке, установленном экологическим законодательством Российской Федерации. В зависимости от степени загрязнения и способа оздоровления указанных территорий может быть введен особый режим их использования (например, признание территории населенного пункта зоной экологического бедствия).**

**б) в целях обеспечения благоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки на территории населенных пунктов, исключающей негативное воздействие различных видов загрязнения на состояние здоровья и условий проживания населения, предусматривается государственная регистрация потенциально опасных для человека химических, биологических веществ и отдельных видов продукции, а также государственная регистрация потенциально опасных для человека веществ, наличие которой является обязательным условием допуска такой продукции к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию).**

**в) Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения предусматривает санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам (ст. 18), расположенным в границах городских и сельских населенных пунктов, которые не должны являться источниками химических, биологических и иных факторов вредного воздействия на человека. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде различных вредных веществ и микроорганизмов устанавливаются санитарными правилами. Для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы ПДС химических, биологических и иных веществ и микроорганизмов в водные объекты.**

**г) в целях недопущения биологического загрязнения территорий осуществляется нормирование качества атмосферного воздуха городских и сельских населенных пунктов. Критерии безопасности и (или) безвредности для человека атмосферного воздуха в городских и сельских населенных пунктах, на территориях промышленных предприятий, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, в том числе предельно допустимые концентрации (уровни) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами.**

**д) защита населения от различных видов загрязнений осуществляется посредством установления санитарно-эпидемиологических требований к почвам, содержанию территорий городских и сельских населенных пунктов, промышленных площадок. Данное направление означает, что в почвах городских и сельских населенных пунктов содержание потенциально опасных для человека химических и иных вредных веществ, биологических и микробиологических организмов не должно превышать предельно допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами.**

**Порядок и условия содержания территорий городских и сельских населенных пунктов устанавливается органами местного самоуправления при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии указанного порядка и условий санитарным правилам. Данные требования применяются и к размещению отходов производства и потребления в границах земель городских и сельских населенных пунктов.**

**4. В границах городского или сельского населенного пункта находятся различные природные объекты, в разной степени приспособленные человеком для своих потребностей. Однако вне зависимости от своего состояния они образуют экосистему населенного пункта, являющуюся составной частью экологической системы Российской Федерации в целом.**

**На территории населенных пунктов вопросы использования и охраны отдельных природных объектов обладают определенной спецификой, обусловленной потребностями обеспечения нормального функционирования городских и сельских населенных пунктов.**

**Одним из главных факторов оздоровления экологической обстановки на территории городов и других населенных пунктов является наличие на их территории системы озелененных территорий. Их роль в поддержании благоприятного качества окружающей среды населенных пунктов по-своему уникальна, поскольку они выполняют роль зеленых фильтров в очищении городского воздуха от копоти, пыли, газа, дыма, выбрасываемых в воздух промышленными предприятиями и автомобильным транспортом, обогащают воздух кислородом, служат одним из средств борьбы с шумом, оказывают положительное влияние на климат, защищают источники водоснабжения от загрязнения и служат местом организованного отдыха населения.**

**Наличие таких территорий позволяет снизить на 40-50% влияние негативных экологических факторов, воздействующих на городских жителей. Особенно велика их роль в нейтрализации вредных выбросов автотранспорта. Весь санитарно-гигиенический и ландшафтно-рекреационный потенциал озелененных территорий раскрывается в полной мере только при сочетании различных категорий и типов зеленых насаждений, образующих единую систему в пределах городских и пригородных территорий.**

**Зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов - это совокупность городских лесов и зеленых зон, расположенных в границах населенного пункта и выполняющих экологические, оздоровительные, рекреационные, эстетические и иные функции в целях смягчения неблагоприятного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду населенных пунктов и поддержание там экологического баланса.**

**Городские леса - это совокупность зеленых насаждений (деревьев и кустарников) в границах категории земель населенных пунктов, для которых предусмотрен ряд особенностей использования и охраны, обусловленных необходимостью сохранения ландшафтов, растительного и животного мира, окружающей среды населенных пунктов, улучшения микроклимата, организации отдыха и спорта населения, защиты территории от ветровой и водной эрозии. Под зелеными зонами следует понимать часть территории городского или сельского населенного пункта (бульвары, парки, скверы и т.д.), занятую совокупностью зеленых насаждений, включая древесно-кустарниковые, травянистые и цветочные растения естественного и искусственного происхождения. Городские леса и зеленые зоны подлежат особой охране в силу ст. 102 ЛК РФ, относящей их к разновидностям лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (разновидности защитных лесов).**

**К зеленому фонду населенных пунктов по своим экологическим функциям тесно примыкают находящиеся за пределами границ населенных пунктов пригородные зоны, в составе которых также могут выделяться зеленые зоны, выполняющие санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. Например, в зеленых зонах Волгограда, Камышина, Котельниково, Калача создано около 7 тысяч гектаров искусственных насаждений.**

**Земли пригородных зеленых зон могут быть отнесены к землям рекреационного назначения - разновидности земель особо охраняемых территорий. В этом случае в их границах запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, в том числе: использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; ведение охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; разработка месторождений полезных ископаемых; размещение объектов капитального строительства, за исключением лесных троп, гидротехнических сооружений (ст. 105 ЛК РФ).**

**Вместе с тем, допускается использование земельных участков из состава земель промышленности и иного специального назначения, на которых расположены зеленые зоны, в целях строительства, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также по решению Правительства РФ в целях строительства, реконструкции и эксплуатации аэродромов (ст. 86 ЗК РФ).**

**Территории, на которых расположен зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов, могут располагаться в границах рекреационных зон либо в составе иных территориальных зон, выделяемых в соответствии с требованиями ГрадК РФ. Территориальная зона - это часть территории муниципального образования, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков, а ее границы определены при зонировании земель в соответствии с земельным, экологическим, градостроительным, лесным, водным и иным законодательством.**

**Исчерпывающего перечня территориальных зон ГрадК РФ не содержит. Правилами застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков. Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Одной из таких зон является рекреационная зона. В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.**

**По функциональному назначению зеленые насаждения, образующие зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов, располагаются на трех видах территорий: территориях общего пользования (скверы, бульвары, городские леса и т.д.); территориях ограниченного пользования (в пределах жилой, промышленной и иной застройки, включая древесно-кустарниковую растительность садовых, огородных и дачных участков; территориях, особо ценные в культурном отношении); территориях специального назначения (санитарно-защитные, охранные зоны). Особое место среди них занимают зеленые насаждения особо охраняемых природных территорий населенных пунктов, например, произрастающие в дендрологических парках и ботанических садах. Такая территория получает особый эколого-правовой статус.**

**Охрана зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие системы зеленых насаждений, необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Такие мероприятия могут состоять в возложении обязанностей на граждан и юридических лиц, а также в осуществлении мероприятий по охране зеленого фонда органами государственной власти и местного самоуправления.**

**В числе таких мероприятий можно выделить запрет строительства и расширения действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения, осуществление экологического контроля за правильной обрезкой деревьев, недопущением использования соли для очистки улиц от снега муниципальными органами ЖКХ и т.д.**

**Статья 45. Требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств**

**1. Во многих городах на долю автотранспорта приходится 70 и более процентов от общего количества выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Являясь крупнейшим потребителем природного топлива, автотранспорт существенно влияет на увеличение концентрации в атмосфере углекислого газа и, тем самым, на процесс глобального потепления климата в мире.**

**В то же время быстрый процесс развития автомобилизации сопровождается целым рядом острых социальных проблем. Наблюдаемая мировая тенденция увеличения количества автомобилей создает трудности в борьбе против загрязнения атмосферы, почвы, водоемов, уменьшения уровня шума, обеспечения безопасности движения в городах. Требования, устанавливаемые комментируемой статьей, относятся к категории специальных, заключающихся в дополнительных по сравнению с общими правилами условиях осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности.**

**В соответствии со ст. 17 Закона об охране атмосферного воздуха, производство и эксплуатация транспортных или иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов, запрещается. Комментируемая статья и положения воздухоохранного законодательства, по сути, содержат два вида требований, касающихся автомобильных и иных транспортных средств: требования к их производству и требования к эксплуатации.**

**В первом случае государство на законодательном уровне утверждает правила, применяемые при производстве автомобилей, в том числе, к установлению на автомобильной технике двигателей внутреннего сгорания. В соответствии с положением специального технического регламента "О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой на территории Российской Федерации", утв. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. N 609, все автомобили подразделяются на экологические классы, к которым применяются технические требования еще на этапе их производства. Экологический класс представляет собой классификационный код, характеризующий автомобильную технику в зависимости от уровня выбросов. Данный технический регламент был принят во исполнение Правил Европейской экономической комиссии ООН, в том числе: N 24 "Единообразные предписания, касающиеся: официального утверждения двигателей с воспламенением от сжатия в отношении выброса видимых загрязняющих веществ; автотранспортных средств, в отношении установки на них двигателей с воспламенением от сжатия, официально утвержденных по типу конструкции; автотранспортных средств с двигателем с воспламенением от сжатия в отношении выброса видимых загрязняющих веществ; измерения полезной мощности двигателей с воспламенением от сжатия", N 49 "Единообразные предписания, касающиеся официального утверждения двигателей с воспламенением от сжатия и двигателей, работающих на природном газе, а также двигателей с принудительным зажиганием, работающих на сжиженном нефтяном газе, и транспортных средств, оснащенных двигателями с воспламенением от сжатия, двигателями, работающими на природном газе, и двигателями с принудительным зажиганием, работающими на сжиженном нефтяном газе, в отношении выделяемых ими загрязняющих веществ", N 83 "Единообразные предписания, касающиеся официального утверждения транспортных средств в отношении выброса загрязняющих веществ в зависимости от топлива, необходимого для двигателей", N 96 "Единообразные предписания, касающиеся официального утверждения двигателей с воспламенением от сжатия для установки на сельскохозяйственных тракторах и внедорожной технике в отношении выброса загрязняющих веществ этими двигателями".**

**Политика Российской Федерации в настоящее время направлена на то, чтобы обязать автопроизводителей прекратить производство автомобилей с "морально устаревшим" карбюраторным двигателем, который не соответствует мировым требованиям и перейти к европейским стандартам "Евро". Так, с момента вступления технического регламента в силу произведенные автомобили на территории Российской Федерации должны были соответствовать экологическому классу 2 ("Евро-2"), данное правило распространялась и на автомобильную технику, ввозимую из других стран. С 1 января 2008 г. все выпускаемые в обращение в России автомобили должны соответствовать экологическому классу не ниже "Евро-3", которые на треть жестче стандартов "Евро-2". Указанные требования не распространяются на транспортные средства (безотносительно страны их изготовления), находившиеся в эксплуатации на территории Российской Федерации до момента вступления в силу технического регламента.**

**В соответствии с п. 2 ст. 30 Закона об охране атмосферного воздуха, как производители, так и лица, эксплуатирующие транспортные и иных передвижные средства и установки должны обеспечивать для таких средств и установок непревышение установленных технических нормативов выбросов.**

**Под техническим нормативом выброса понимается норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели (ст. 1 Закона об охране атмосферного воздуха). Применительно к автомобильной технике понятие технического норматива выброса конкретизировано положениями вышеуказанного технического регламента (п. 3), согласно которому технические нормативы выбросов представляют собой устанавливаемые в отношении автомобильной техники нормативы выбросов, которые отражают максимально допустимую массу выбросов в атмосферу в расчете на единицу произведенной автомобильной техникой работы или пробега.**

**Соответствие техническим нормативам выбросов содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах двигателей транспортных и иных передвижных средств и установок подтверждается сертификатами соответствия или декларациями о соответствии. Только при наличии таких сертификатов или деклараций разрешается производство и использование транспортных средств на территории Российской Федерации.**

**Подтверждение соответствия техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ осуществляется в соответствии с п. 10, 11 специального технического регламента и имеет особое значение при ввозе физическими лицами подержанных автомобилей на территорию России, так как проведение испытаний не требуется, достаточно документального подтверждения соответствия. При выпуске в обращение транспортных средств производителем или лицом, осуществляющим ввоз импортного автомобиля официально сообщается, к какому типу относится транспортное средство или двигатель в соответствии с правилами ЕЭК ООН.**

**В соответствии с положениями "Правил по проведению работ в системе сертификации механических транспортных средств и прицепов", утв. постановлением Госстандарта России от 1 апреля 1998 г. N 19, на новую автомобильную технику выдаются "одобрения типа" транспортного средства, которое не может быть оформлено без соответствия установленных техническим регламентом требований. В "одобрении типа" указывается в обязательном порядке экологический класс транспортного средства и другие сведения в соответствии с требованиями ЕЭК ООН. На бывшую в употреблении автомобильную технику выдаются сертификаты соответствия в порядке, установленном законодательством о техническом регулировании. Срок действия сертификатов ограничивается датой вступления в силу требований к следующему экологическому классу, но не превышает 4 лет. Таким образом, сертификаты, подтверждающие соответствие транспортных средств стандарту "Евро-3" на всю ввозимую в Россию и вновь производимую в нашей стране автомобильную технику прекращают свое действие в 2010 г. в связи с введением в действие требований к экологическому классу "Евро-4".**

**Сертификаты соответствия выдаются на основании документов, подтверждающих соответствие экологическим нормам транспортных средств на момент их изготовления. К таким документам могут относиться, например, европейское "одобрение типа" полнокомплектного транспортного средства, оформленное в стране, входящей в Европейский союз, сертификат соответствия на конкретный автомобиль, оформленный его изготовителем на основании европейского одобрения типа полнокомплектного транспортного средства, протоколы сертификационных испытаний автомобиля по измерению вредных выбросов, проведенных в соответствии с Правилами ЕЭК ООН.**

**Поскольку Правила ЕЭК ООН установлены только для транспортных средств, предназначенных для движения по дорогам общего пользования, технический регламент не действует в отношении транспортных средств, предназначенных к эксплуатации исключительно на территории аэропортов, автомобильной техники, эксплуатируемой в условиях бездорожья: карьерных самосвалов, тягачей высокой проходимости, а также в отношении моторных транспортных средств, предназначенных для игроков в гольф, снегоходов, квадроциклов, мотоколясок, гоночных автомобилей.**

**Действие технического регламента не распространяется на сельскохозяйственные и лесохозяйственные тракторы, двигатели, предназначенные для установки на такие транспортные средства.**

**Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. N 720 был утвержден технический регламент о безопасности колесных транспортных средств. Данный регламент вступит в силу по истечении 12 месяцев со дня его официального опубликования (дата опубликования документа - 23.09.2009 г.). Проанализировав содержание документа необходимо констатировать, что с сентября 2010 г. система сертификации автомобилей и порядок получения "одобрений типа" во многом изменится. Во-первых, расширится список транспортных средств, на которые распространяются требования регламента и "одобрения типа" должны будут получить мопеды и скутеры. Во-вторых, жестче станут требования и на ввоз механических транспортных средств - ввозить эту продукцию будет разрешено только официальным представителям компаний-производителей. Еще одним нововведением является запрет на установку выступающих вперед частей конструкции, крепящейся к бамперу (т.н. "кенгурятники"), исключением являются металлические решетки массой не более 0,5 кг для защиты фар.**

**Негативным моментом может служить пробел в регламенте относительно ввоза и эксплуатации автомобилей с ручным управлением (для инвалидов). По сути, регламент ставит крест на ввозе таких автомобилей из-за рубежа: в одном из пунктов четко прописано, что управление рабочей тормозной системой должно быть ножное - путем нажатия ноги человека на педаль. Таким образом, если в регламент не будут внесены соответствующие изменения, ввоз таких автомобилей будет невозможен, а эксплуатируемые на территории России машины с ручным управлением не пройдут техосмотр.**

**2. В ч. 2 комментируемой статьи содержатся правила охраны окружающей среды при эксплуатации транспортных средств юридическими и физическими лицами. В частности, за данными лицами закреплена обязанность по соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, по обезвреживанию загрязняющих веществ, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.**

**В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2002 г. N 83 "О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух", в целях соблюдения положений экологического законодательства проводятся регулярные проверки автотранспортных средств, тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин, маневренных, магистральных тепловозов, воздушных судов гражданской авиации, путевой техники, морских судов внутреннего плавания, судов смешанного плавания, спортивных и прогулочных судов, на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ. Такие проверки проводятся различными органами государственной власти в зависимости от вида транспортного средства.**

**Организация работ по проведению проверок автотранспортных средств осуществляется Министерством внутренних дел РФ и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Проверки этих видов техники осуществляются Министерством внутренних дел Российской Федерации во время их государственного технического осмотра, а тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин - органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации при осуществлении надзора за техническим состоянием и во время государственного технического осмотра этих видов техники.**

**Органами классификации морских и речных судов совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования проводятся проверки морских судов на соответствие техническим нормативам выбросов, судов смешанного плавания (река - море), судов внутреннего плавания, кроме спортивных судов, прогулочных судов пассажировместимостью более 12 человек независимо от мощности двигателя, самоходных судов с главными двигателями мощностью не менее 55 киловатт независимо от количества пассажиров на них. Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС РФ совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования осуществляются проверки судов с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или подвесными моторами независимо от мощности (кроме спортивных судов), водных мотоциклов (гидроциклов), эксплуатируемых во внутренних водах или используемых в целях мореплавания, а также прогулочных судов пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей, используемых для мореплавания.**

**Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования проводятся проверки на соответствие техническим нормативам выбросов спортивных судов.**

**Проверки маневровых, магистральных тепловозов и путевой техники организуются и проводятся Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, воздушных судов гражданской авиации - Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совместно с Росприроднадзором.**

**Если в ходе проведения регулярных проверок транспортных или иных передвижных средств на соответствие осуществляемых ими выбросов техническим нормативам выбросов, эксплуатация указанных средств запрещается в соответствии со ст. 17 Закона об охране атмосферного воздуха, п. 2 Положения об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 847.**

**Способствовать снижению выбросов загрязняющих веществ от автотранспорта могут мероприятия, проводимые на уровне муниципальных образований, чему имеются примеры в зарубежной практике.**

**Например, в Германии с 1 января 2008 г. в центральных районах некоторых городов начали действовать так называемые экологические зоны. Это районы города, закрытые для въезда автомобилей, не выполняющих нормы по ограничению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Подобные экологические зоны созданы в Кельне, Ганновере, Берлине. Так, в Кельне всего зарегистрировано 420 тыс. машин, из них 21 тыс., или около 5%, не выполняют норму по выбросам загрязняющих веществ. Владельцы этих автомобилей не смогут получить специальные наклейки для лобового стекла, без которых въезд в центр запрещен. При этом водители автомобилей без специальных наклеек, которые въехали в центр города, должны будут заплатить штраф в 40 евро\*(56).**

**В Лондоне действует новая штрафная система для экологически грязного транспорта. В 2008 году на территории площадью свыше 1,5 тыс. квадратных километров были установлены камеры слежения, при помощи которых ведется наблюдение за автомобилями. Номерные знаки транспортных средств, которые выбрасывают большое количество загрязняющих веществ, фотографируются, а их владельцам рассылаются квитанции об уплате штрафа, который составляет 200 фунтов стерлингов (почти 400 долларов) за один день, проведенный в границах "чистой зоны".\*(57)**

**2. За нарушение экологических требований при выпуске в эксплуатацию и эксплуатации механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума действующим законодательством предусмотрена административная ответственность (ст.ст. 8.22, 8.23 КоАП РФ).**

**По элементам составов административные правонарушения в сфере загрязнения окружающей среды автомобильным транспортом имеют много общих черт: они являются формальными, т.е. наступления вредных последствий для квалификации деяния как правонарушения не требуется, объектом правонарушений являются общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды, с субъективной стороны такие правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.**

**Основное отличие рассматриваемых правонарушений наблюдается в их объективной стороне: ст. 8.22 предусматривает ответственность за действия или бездействия должностных лиц, допускающих выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах или нормативов уровня шума, при этом совершение данного правонарушения возможно как при производстве таких транспортных средств, так и при выпуске судов, летательных аппаратов, автомобилей в рейс; правонарушения, предусмотренные ст. 8.23. предусматривают ответственность именно за действие - эксплуатацию указанных механических транспортных средств в соответствии с целевым назначением, но с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, а также уровня производимого шума.**

**Дела о данных административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов внутренних дел (милиции); органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, а также органов Государственной инспекции по маломерным судам; органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации; органов, осуществляющих государственный экологический контроль независимо от вида транспорта; органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники.**

**Практика применения ст.ст. 8.22 и 8.23 КоАП РФ свидетельствует о том, что к административной ответственности в большей степени привлекаются за правонарушения, предусмотренные ст. 8.23 КоАП РФ. Например, по данным Прокуратуры Саратовской области при проведении проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха при эксплуатации передвижных источников загрязнения выявлены следующие сведения: при проведении государственного технического осмотра транспорта в 2007 г. с применением диагностического оборудования было проверено 614012 единиц транспортных средств, из которых 40237 не соответствовали требованиям экологических стандартов. В качестве мер реагирования сотрудниками ГИБДД в 2007 г. возбуждено 91 дело об административном правонарушении по ст. 8.22 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, и 1918 административных дел по ст. 8.23 КоАП РФ за эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ.\*(58)**

**Статья 46. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки**

**1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки сопровождается неизбежным техногенным воздействием на объекты окружающей среды:**

**- химическим загрязнением почв, грунтов, горизонтов подземных вод, поверхностных водоемов и водотоков, атмосферного воздуха веществами и химреагентами, используемыми при проходке скважин, буровыми и технологическими отходами, а также природными веществами, получаемыми в процессе испытания скважин;**

**- физическим нарушением почвенно-растительного покрова, грунтов зоны аэрации, природных ландшафтов на буровых площадках и по трассам линейных сооружений (дорог, трубопроводов), прокладываемых при строительстве скважин;**

**- нарушением естественного режима многолетнемерзлых грунтов в криолитозоне с возможной деградацией верхних горизонтов;**

**- изъятием водных ресурсов;**

**- нарушением температурного режима экзогенных геологических процессов (термоэрозия, заболачивание, просадки и др.) с их возможным негативным проявлением в техногенных условиях на буровых площадках, по трассам дорог и трубопроводов, линий электропередач.**

**Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды. Эти специальные требования установлены комментируемой статьей:**

**- должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды;**

**- должны предусматриваться эффективные меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду;**

**- должны предусматриваться эффективные меры по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов;**

**- наличие проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель;**

**- наличие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.**

**В связи с отсутствием единого закона, регулирующего правоотношения в сфере добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки требования в области охраны окружающей среды при осуществлении этих процессов можно найти в различных нормативных правовых актах. Поскольку нефтегазодобывающее производство, переработка, хранение нефти, газа и продуктов их переработки происходит с непосредственным использованием недр, пользователи обязаны соблюдать требования Закона о недрах: обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или промышленного водоснабжения либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.**

**Разработка месторождений полезных ископаемых должна осуществляться в соответствии с утвержденными техническими проектами, которые подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить: строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих рациональное, комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов; учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья; дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья; наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и других); складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты. Пользователями недр должны соблюдаться требования по обеспечению безопасного ведения работ: систематический контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей; осуществление специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, а также горных ударов (ст. 24 Закона о недрах).**

**Так как добыча нефти и газа происходит всегда с нарушением почвенного слоя земли, пользователи обязаны соблюдать земельное законодательство. В соответствии с ЗК РФ при проведении работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель (ст. 13). Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода (ст. 88 ЗК РФ).**

**ВК РФ установлены требования по охране подземных водных объектов: физические и юридические лица, деятельность которых оказывает или может оказать негативное воздействие на состояние подземных водных объектов, обязаны принимать меры по предотвращению загрязнения, засорения подземных водных объектов. В случае если при использовании недр вскрыты водоносные горизонты, необходимо принять меры по охране подземных водных объектов (ст. 59).**

**Законом об охране атмосферного воздуха установлены требования при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности: при проектировании, размещении, строительстве должно обеспечиваться непревышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами; в проектах строительства должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию; при вводе в эксплуатацию должно обеспечиваться непревышение технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух; на объектах хозяйственной и иной деятельности должны быть предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установки очистки газов и средства контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (ст. 16).**

**В соответствии с ЛК РФ для разработки месторождений полезных ископаемых в аренду предоставляются лесные участки (ст. 43). В целях размещения объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, используются, прежде всего, нелесные земли, а при отсутствии на лесном участке таких земель - участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополнотные и наименее ценные лесные насаждения. Использование иных лесных участков допускается в случае отсутствия других вариантов возможного размещения объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Обустройство объектов, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, должно исключать развитие эрозионных процессов на занятой и прилегающей территории. При осуществлении использования лесов в целях разработки месторождений полезных ископаемых не допускается: валка деревьев и расчистка лесных участков от древесной растительности с помощью бульдозеров, захламление древесными остатками приграничных полос и опушек, повреждение стволов и скелетных корней опушечных деревьев, хранение свежесрубленной древесины в лесу в летний период без специальных мер защиты; затопление и длительное подтопление лесных насаждений; захламление лесов строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором; загрязнение лесов химическими и радиоактивными веществами; проезд транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам.**

**Лица, осуществляющие использование лесов в целях разработки месторождений полезных ископаемых, обеспечивают: регулярное проведение очистки используемых лесов и примыкающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захламления строительными, промышленными, древесными, бытовыми и иными отходами, мусором; восстановление нарушенных производственной деятельностью дорог, осушительных канав, дренажных систем, мостов, других гидромелиоративных сооружений, квартальных столбов, квартальных просек, аншлагов, элементов благоустройства территории лесов; консервацию или ликвидацию объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, по истечении сроков выполнения соответствующих работ, и рекультивацию земель, которые использовались для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации указанных объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, в соответствии с законодательством Российской Федерации; принятие необходимых мер по устранению аварийных ситуаций и лесных пожаров, а также ликвидации их последствий, возникших по вине указанных лиц; максимальное использование земель, занятых квартальными просеками, лесными дорогами, и других непокрытых лесом земель в целях планирования и проведения сейсморазведочных работ, в том числе перебазировки подвижного состава и грузов.\*(59)**

**2. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду.**

**Строительство скважины по добычи нефти и газа может быть начато только при наличии утвержденного в установленном порядке проекта. Скважина любой категории должна закладываться за пределами охранных зон линий электропередач, магистральных нефтегазопроводов, водозаборных и других промышленных и гражданских объектов. При строительстве скважин на плодородных землях и землях активного сельхозпользования в процессе проведения подготовительных работ к монтажу бурового оборудования необходимо снимать и отдельно хранить плодородный слой для последующей рекультивации. Площадки для буровой установки следует планировать с учетом естественного уклона местности и обеспечения движения сточных вод в систему их сбора. Сточные воды установок подготовки нефти, газа и газового конденсата должны подвергаться нейтрализации, очистке и утилизации согласно техническим решениям, установленным проектом.**

**Объекты обустройства нефтяного месторождения (здания и сооружения по добыче нефти) должны иметь следующие минимальные расстояния: до жилых зданий - 300 м., до общественных зданий (здравпункты и т.п.) - 500 м., до сельскохозяйственных предприятий - 100 м. и т.д.**

**Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов проводится в строго установленном порядке. При приемке в эксплуатацию, помимо проверки соответствия объектов проектной документации и требованиям безопасности, устанавливается готовность организации к эксплуатации объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.**

**При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства.**

**В последние годы нефтедобывающими предприятиями в производство внедряются различные технологические решения, направленные на утилизацию отходов бурения. Все известные технологии переработки нефтешламов по методам переработки можно разделить на следующие группы:**

**- термические - сжигание в открытых амбарах, печах различных типов, получение битуминозных остатков;**

**- физические - захоронение в специальных могильниках, разделение в центробежном поле, вакуумное фильтрование и фильтрование под давлением;**

**- химические - экстрагирование с помощью растворителей, отвердение с применением цемента, жидкого стекла, глины и органических (эпоксидные и полистирольные смолы, полиуретаны и др.) добавок;**

**- физико-химические - применение специально подобранных реагентов, изменяющих физико-химические свойства, с последующей обработкой на специальном оборудовании;**

**- биологические - микробиологическое разложение в почве непосредственно в местах хранения, биотермическое разложение.**

**Большие объемы отходов преимущественно накапливается в шламовых амбарах. В процессе эксплуатации амбары заполняются буровыми и тампонажными растворами, буровыми сточными водами и шламом, пластовыми водами, продуктами испытания скважин, материалами для приготовления и химической обработки буровых и тампонажных растворов, ГСМ, хозяйственно-бытовыми сточными водами и твердыми бытовыми отходами, ливневыми сточными водами. Строительство амбаров практически заключается в выемке определенного объема грунта и обваловании полученного котлована. Гидроизоляция дна и стенок амбара не производится. При такой конструкции избежать фильтрации жидкой фазы и попадания ее на окружающий ландшафт практически невозможно. Наиболее распространенный способ ликвидации шламовых амбаров выглядит следующим образом. Амбары освобождают от жидкой фазы, которую направляют в систему сбора и подготовки нефти с последующим использованием ее в системе поддержания пластового давления. Оставшийся шлам засыпают минеральным грунтом. Описанный способ ликвидации шламовых амбаров имеет ряд серьезных недостатков, одним из которых является содержание в буровом шламе достаточно высоких концентраций нефтеуглеводородов, тяжелых металлов в подвижной форме, АПАВ и других токсичных веществ\*(60).**

**Одним из наиболее безопасных способов утилизации амбаров является рекультивация шламовых амбаров без их засыпки. При этом сохраняется экосистема на территории водоохранных зон за счет отказа от размещения карьеров для добычи песка, стимулируется процесс восстановления растительного покрова и ускоряется включение нарушенных земель в биосферный процесс аккумуляции углекислого газа в биомассе растений; происходит увеличение биоразнообразия природных; предотвращение развития водной и ветровой эрозий, ведущих к образованию микропустынь.**

**При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, должны предусматриваться эффективные меры по сбору нефтяного (попутного) газа. Ежегодно в России в результате сжигания попутных нефтяных газов в атмосферу попадает более миллиона тонн загрязняющих веществ, включая углекислый газ, диоксид серы и сажевые частицы. Выбросы, образующиеся при сжигании попутных нефтяных газов составляют 30% от всех выбросов в атмосферу в Западной Сибири, 2% от выбросов от стационарных источников в России. Специфика добычи попутного нефтяного газа состоит в том, что он является побочным продуктом нефтедобычи. Попутный нефтяной газ представляет собой смесь газо- и парообразных углеводородных и неуглеводородных компонентов, выделяющихся из нефтяных скважин и из пластовой нефти при её разгазировании. В России ежегодно извлекается около 55 млрд. м3 попутного нефтяного газа и лишь порядка 15-20 млрд. м3 используется в химической промышленности.**

**Остальной объем газа, как правило, просто сжигается в факелах. Общее количество факельного хозяйства в России - 1841. Обеспечено приборами учета сжигаемого попутного газа на 49 процентов, всего в наличии 902, отсутствуют 939. В Приволжском округе общее количество факельных систем 830, обеспечено приборами учёта сжигаемого попутного газа 319, на 511 такие приборы отсутствуют. По Уральскому федеральному округу - 711 факельных установок; обеспечены приборами учёта 437, отсутствуют 274. Приборы учёта извлекаемых ресурсов попутного нефтяного газа на объектах отсутствуют, учёт ведётся расчётным путём. То есть сама добыча газа на скважине никаким образом не фиксируется. Учёт ведётся расчётным путём - умножением объёмов добываемой нефти на величину газового фактора. Погрешность таких измерений достаточно высока\*(61). Таким образом, подсчитать точно, сколько сжигается попутного газа невозможно. По неофициальным данным, в РФ ежегодно сжигается порядка 20-25 млрд. м3 попутного газа.**

**В США законодательно запрещено сжигание более трех процентов попутного нефтяного газа, в Норвегии полностью запрещено сжигание газа. Казахстан запретил промышленную разработку нефтегазовых месторождений без утилизации попутного нефтяного газа. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. N 7 "О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках" поставлена задача - к 1 января 2012 года перерабатывать не менее 95 процентов попутного газа.**

**Решение проблемы утилизации попутного газа - это не только вопрос экологии и ресурсосбережения, попутный нефтяной газ - ценнейшее топливно-энергетическое и химическое сырье. Только утилизация объемов попутных нефтяных газов, переработка которых является экономически рентабельной, позволила бы ежегодно производить до 5-6 млн. тонн жидких углеводородов, 3-4 млрд.м.куб. этана, 15-20 млрд.м.куб. сухого газа или 60-70 тыс. ГВт/ч электроэнергии.\*(62)**

**3. При разработке проектной документации на строительство скважин, обустройство и разработку нефтяных и газовых месторождений проектная организация должна осуществить анализ опасности и риска проектируемых объектов. Проектная документация на строительство, реконструкцию, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, технические устройства, здания и сооружения, используемые на таких объектах, а также декларация промышленной безопасности и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности.\*(63) В предпроектной документации и рабочем проекте на строительство скважин для добычи нефти и газа должны быть обоснованы: изъятие природных ресурсов; уровень экологической опасности получаемого сырья (нефть, конденсат, минерализованная вода, газ) и образующихся отходов бурения; уровень экологической опасности (возможный экологический риск) строительства скважин и дальнейшей их эксплуатации, включая оценку воздействия скважин на нефть и газ на окружающую среду при нормальном режиме работы скважин и при возникновении аварий.**

**Кроме этого, при экологическом обосновании планируемого строительства скважин должны быть учтены: региональные особенности территории, потенциал ландшафта; состояние экосистем, их устойчивость к возможному воздействию, способность к восстановлению; перспективы социально-экономического развития региона, исторические, культурные, этнические и другие интересы местного населения.**

**Экологическое обоснование строительства скважин в предпроектных (проектных) материалах должно содержать: информацию о природной среде (природные условия) и хозяйственном использовании территории, количественные показатели состояния компонентов экосистемы (воздух, поверхностные и подземные воды, почвы, растительный и животный мир); данные о характере планируемой деятельности и видах воздействия; ограничения по использованию природных ресурсов (нормы использования природных ресурсов, санитарные, гигиенические и др.); прогноз изменений состояния окружающей среды вследствие реализации намечаемой деятельности; сведения о социальной среде и здоровье населения; выявление возможного воздействия строительства скважин на окружающую среду, на здоровье и условия жизни населения; характеристику природоохранных мероприятий; оценку техники, технологии, методов по снижению воздействия строительства скважин на природную среду, включая очистку сточных вод и утилизацию отходов; оценку эффективности и достаточности природоохранных мероприятий по снижению негативного воздействия строительства скважин; организацию локального экологического мониторинга окружающей среды.**

**Проектирование производства нефтяной и газовой промышленности, в том числе строительства, реконструкции, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, осуществляется организациями, имеющими лицензию на право ведения такой деятельности. Разработка проектной документации производится на основании задания на проектирование, выдаваемого пользователем недр проектной организации. Наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, утвержденного Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору России или его территориальным органом, является обязательным условием утверждения проектной документации.**

**Технические, технологические, организационные и природоохранные решения утвержденных проектов являются окончательными и обязательными для выполнения всеми организациями (в том числе подрядными), принимающими участие в реализации проекта. Отклонения от проектной документации в процессе производства не допускаются.**

**Утверждение заключения экспертизы промышленной безопасности проектов производится на: разведку, разработку и обустройство нефтяных, газовых, газоконденсатных месторождений и подземных хранилищ газа в пористой среде; строительство объектов сбора и подготовки нефти и газа, содержащих агрессивные примеси (сероводород более 6% (объемных)); строительство скважин на шельфе морей, месторождениях, содержащих в пластовых флюидах свыше 6% (объемных) сероводорода, месторождениях с высоконапорными горизонтами при коэффициенте аномальности более 1,3, а также месторождениях, содержащих продуктивные отложения на глубинах 4000 м и более. После окончания работ по добыче нефти, газа пользователь должен вести работы по восстановлению земельного участка в соответствии с проектными решениями. После выполнения всего комплекса работ, предусмотренных проектом по рекультивации, земли передаются соответствующим землепользователям. Приемка-передача рекультивированных земель соответствующим землепользователям производится комиссией, назначаемой органами местного самоуправления.**

**При приемке рекультивированных участков комиссия проверяет: соответствие выполненных работ утвержденному проекту; качество планировочных работ; мощность и равномерность насыпки плодородного слоя почвы; уровень плодородия почвенного слоя и основные показатели свойств почв; качество потенциально-плодородного слоя почвы и подстилающих пород на корнеобитаемой глубине (на участках сельскохозяйственного использования); качество корнеобитаемого горизонта на глубине, необходимой для произрастания древесно-кустарниковой растительности (на участках для лесохозяйственного использования); качество работ по созданию мелиоративных, гидротехнических, противоэрозионных и других сооружений; уровень залегания и качество грунтовых вод; наличие подъездных дорог.**

**Мероприятия по восстановлению плодородия земель осуществляются землепользователями, которым возвращаются земли, за счет средств предприятий, проводивших на этих землях работы, связанные с нарушением почвенного покрова. До восстановления плодородия рекультивированных земель они, как правило, находятся в стадии мелиоративной подготовки. Продолжительность мелиоративной подготовки устанавливается проектом по рекультивации земель. В период нахождения рекультивированных земель в стадии мелиоративной подготовки в случае образования провалов, просадок, оползней, развития процессов, ухудшающих состояние почв (заболачивание, засоление), а также выхода из строя дренажных систем, гидротехнических и других сооружений и коммуникаций по вине организации, выполнявшей работы по рекультивации, устранение недостатков осуществляется силами и за счет средств этой организации.**

**4. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель. Потенциальные запасы нефти на шельфе морей России оцениваются в 13 млрд. т, газа - 52 трлн. м3.**

**Мировая тенденция постепенного смещения добычи углеводородов с суши на море находит подтверждение и в нашей стране. Свидетельством тому является развитие работ на шельфе арктических и дальневосточных морей, в Каспийском и Черном морях. При строительстве морских скважин основными видами воздействия на окружающую среду являются выбросы в атмосферу и сбросы в морскую среду. Из всех загрязняющих веществ нефть и ее производные являются одними из наиболее опасных и распространенных. Нефтепродукты попадают в море различными путями: несанкционированные разливы нефти при проведении погрузо-разгрузочных операций и при бункеровке морских судов; аварийные ситуации на береговых объектах и морских судах; утечки с береговых баз хранения нефтепродуктов; сбросы нефтесодержащих льяльных вод; сбросы нефтесодержащих отходов береговых объектов через канализационные системы и др.**

**Загрязнения подразделяются на две группы:**

**- постоянное загрязнение (малые и трудно обнаруживаемые выбросы нефтепродуктов в море, утечки с баз хранения нефтепродуктов, а также сбросы нефтесодержащих льяльных вод);**

**- залповые сбросы (разливы) нефти (ошибки или нештатные ситуации при проведении погрузо-разгрузочных работ или бункеровке, а также аварийные ситуации на береговых объектах или морских судах). Залповые сбросы нефти в море представляют собой достаточно серьезные инциденты, особенно если масштабы разлива велики. Значительные объемы нефтепродуктов, попадая в море, могут перемещаться на значительные расстояния под воздействием внешних условий, загрязняя обширные прибрежные акватории и береговую полосу, где в основном сконцентрированы наиболее чувствительные к загрязнению ресурсы.**

**Попадающие в морские воды отходы - это токсичные технологические отходы бурения, буровой шлам, буровые сточные воды. Экологическая опасность бурового шлама определяется: токсическим воздействием; повышением мутности воды, что нарушает жизнедеятельность молоди рыб, планктонных и бентоносных организмов-фильтраторов; физическим воздействием на донные организмы. В соответствии с Федеральным законом "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" захоронение отходов и других материалов, а также сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море запрещаются. Сбросом вредных веществ или стоков, содержащих такие вещества признается любой сброс с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, какими бы причинами он ни вызывался, включая любые утечку, удаление, разлив, протечку, откачку, выделение или опорожнение. При этом сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.**

**В соответствии с Законом о континентальном шельфе, захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе допускается при обеспечении надежной локализации захороненных отходов и других материалов. Перечень отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, публикуется в "Извещениях мореплавателям". Захоронение отходов и других материалов допускается на основании разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, а также с уведомлением субъектов Российской Федерации, территории которых примыкают к участку континентального шельфа, где предполагается произвести захоронение. Выдаче разрешения на захоронение отходов на континентальном шельфе должна предшествовать государственная экологическая экспертиза.**

**Нормы, правила и меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, действующие в пределах территориального моря и внутренних вод России распространяются на исключительную экономическую зону (ст. 33 Закона об исключительной экономической зоне). Постановлением Правительства РФ установлен перечень вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне запрещен, среди которых находятся балластные воды, промывочные воды или иные остатки и смеси, содержащие химические вещества, указанные в перечне.\*(64)**

**В качестве обязательной меры при строительстве и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств и т.п. необходимо проведение государственной экологической экспертизы. В исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе государственной экологической экспертизе подлежат все виды хозяйственной и иной деятельности независимо от их сметной стоимости. Все виды хозяйственной и иной деятельности в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Объектами государственной экологической экспертизы должны быть проекты государственных программ и планов, предплановая, предпроектная и проектная документация, относящиеся к изучению водных биоресурсов и рыболовству, разведке и разработке неживых ресурсов, созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, подводных кабелей и трубопроводов (ст. 27 Закона об исключительной экономической зоне; ст. 31 Закона о континентальном шельфе).**

**Статья 47. Требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов**

**1. В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. N 1225-р, среди основных приоритетных направлений экологической безопасности Российской Федерации называется обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, в перечне которых ведущее место занимают ядерно- и радиационно-опасные виды деятельности, утилизация отходов, обращение с опасными химическими веществами.**

**Для целей разъяснения положений комментируемой статьи все потенциально опасные вещества можно классифицировать на две основные группы: во-первых, недавно открытые вещества, или вещества, полученные в результате абсолютно новых, "революционных" технологий (к примеру, био- и нанотехнологий), безопасность которых в настоящее время является предметом изучения многих прикладных наук, и которые в силу своей малоизученности оказались за пределами правового регулирования; во-вторых, потенциально опасные вещества, используемые в хозяйственной деятельности на протяжении многих лет, позволяющие с достаточной степенью определенности судить об их экологической опасности; основы правового обеспечения обращения с ними уже имеются в действующем законодательстве (например, в законодательстве об атомной энергетике, космической деятельности, химической промышленности и пр.).**

**Положения комментируемой статьи, содержащей экологические требования, касающиеся производства, обращения и обезвреживания потенциально опасных химических веществ, конкретизируются санитарным законодательством. В ст. 14 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения установлено, что все потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их государственной регистрации. В соответствии со ст. 43 указанного закона, государственной регистрации подлежат впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготовляемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека, отдельные виды потенциально опасной для человека продукции, пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации. Государственная регистрация проводится на основании оценки опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания, установления гигиенических и иных нормативов содержания опасных веществ в среде обитания, разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения веществ и отдельных видов продукции, по предотвращению их вредного воздействия на человека и среду обитания.**

**Под потенциально опасным химическим и (или) биологическим веществом можно понимать индивидуальное вещество (соединение) природного или искусственного происхождения, способное в условиях производства, применения, транспортировки, переработки, а также в бытовых условиях оказывать неблагоприятное воздействие на здоровье человека и окружающую природную среду. В целях реализации требований о регистрации потенциально опасных химических веществ на федеральном уровне ведется федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 1992 г. N 869 "О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ".**

**Федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ является государственным регистром, в котором производится обязательная запись или постановка на государственный учет по единой форме потенциально опасных химических и биологических веществ; а также содержится исчерпывающая информация об их номенклатуре, производстве, применении и токсичных свойствах, предназначенная для использования в целях защиты людей, сельскохозяйственных животных и растений, от этих факторов и воздействий этих веществ. В регистр подлежат занесению сведения об индивидуальных химических и биологических веществах (соединениях), в том числе входящих в состав смесевой продукции, как природного, так и искусственного происхождения, производимые и применяемые на территории Российской Федерации и за рубежом. Специально для ведения данного регистра было создано государственное учреждение - Российский регистр потенциально опасных химических и биологических веществ.**

**Требования о государственной регистрации не распространяются на химические и биологические средства защиты растений, регуляторы роста сельскохозяйственных растений и лесных насаждений, фармацевтические препараты, а также радиоактивные вещества, учитываемые или регистрируемые в установленном ранее порядке соответствующими организациями.**

**Процесс регистрации включает в себя прием заявочных материалов, рассмотрение и принятие решения о регистрации, выдачу свидетельства о регистрации. Вещества, для которых информация к моменту регистрации не может быть представлена в полном объеме, но свойства и область применения которых позволяют считать опасность вещества для человека и окружающей среды несущественной, подлежат регистрации сроком на 3 года с присвоением номера государственной регистрации и выдачей свидетельства о регистрации с пометкой - "сроком на 3 года".**

**В целях государственного регулирования воздействия на окружающую среду загрязняющих веществ, обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности устанавливаются нормативы качества окружающей среды, устанавливаемые в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда, и нормативы допустимого воздействия, устанавливаемые в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды (см. подробно комм. к главе 5).**

**2. В настоящее время открытым остается вопрос об урегулировании правом обеспечения экологической безопасности при получении и использовании в производстве наноматериалов, использование наночастиц в готовой продукции. Как известно, в последнее десятилетие в мире широко проводятся исследования и ведутся разработки по широкой номенклатуре развития наноиндустрии. Практическое использование нанотехнологий, являющихся технологиями целенаправленного получения и использования частиц материалов нанометрового размера - до 100 нм в одном измерении с заданными структурой и свойствами, представляется перспективным и планируется во многих отраслях хозяйственной деятельности - промышленности, сельском хозяйстве, медицине и др. Наряду с тем, что использование нанотехнологий бесспорно является одним из самых перспективных направлений науки и техники, немаловажным является и изучение вопросов потенциальной опасности использования наноматериалов и нанотехнологий, а также разработка критериев их безопасности для здоровья человека.**

**В ряде стран Европейского Союза и США уже начаты работы по разработке нормативной и методической базы, направленной на оценку безопасности производства и использования продуктов нанотехнологий.**

**Интенсивное внедрение нанотехнологий в разных отраслях хозяйственной деятельности неизбежно ставит и проблему воздействия наноматериалов на среду обитания человека. Важнейшим объектом внимания при оценке риска для здоровья, связанного с наноматериалами, является использование нанотехнологий при производстве электронной техники, строительных материалов, пищевых продуктов, парфюмерно-косметической продукции, как при непосредственном их использовании или употреблении, так и при воздействии поступления наночастиц и наноматериалов в окружающую среду в процессе их производства. Вместе с тем возможные биологические эффекты поступления наноматериалов в организм человека изучены пока недостаточно, однако имеются данные, свидетельствующие о том, что различные вещества и материалы при переводе их в форму наночастиц могут значительно изменять свои физико-химические свойства, что может отразиться на их физиологических эффектах в процессе их усвоения в организме.**

**Приоритетными задачами в данной области являются, во-первых, пересмотр действующих гигиенических нормативов - ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, воде, почве, в целях предотвращения негативного воздействия наночастиц на здоровье человека, и, во-вторых, поскольку наночастицы и наноматериалы обладают комплексом физических, химических свойств и биологическим действием, которые часто радикально отличаются от свойств этого же вещества в его нормальном состоянии, предусмотреть возможность регистрации таких веществ в федеральном регистре потенциально опасных химических и биологических веществ.**

**В настоящее время определенные меры по обеспечению безопасности в наноиндустрии уже приняты. В частности, Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23 июня 2007 г. N 54 "О надзоре за продукцией, полученных с использованием нанотехнологий и содержащей наноматериалы", юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, производящим и импортирующим такую продукцию рекомендовано:**

**- указывать в информации для потребителей сведения об использовании при изготовлении продукции нанотехнологий или наноматериалов;**

**- при предоставлении документов для проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы продукции представлять сведения об использовании нанотехнологий или наноматериалов с подтверждением безопасности их использования для человека.**

**Эти требования существуют в виде рекомендаций, что объясняется недостаточной изученностью негативного воздействия наноматериалов на человека. Представляется, что в дальнейшем правовое обеспечение экологической безопасности при использовании новых технологий должна строиться на принципе устойчивого инновационного развития, направленного на построение инновационно-развитого общества, интегрированного в мировую экономику при обеспечении благоприятной для человека окружающей среды. Такое понимание развития на настоящий момент становится экологическим императивом, безусловным требованием для всех субъектов развития.**

**3. Наряду с обязательностью регистрации химических и иных веществ, санитарное законодательство предусматривает необходимость проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок. Целью таких мероприятий является установление и предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на человека, установление причин возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), а также установление соответствия (несоответствия) проектной документации, объектов хозяйственной и иной деятельности, продукции, работ, услуг требованиям санитарного законодательства, включая санитарные правила.**

**Приказом Роспотребнадзора от 19 июля 2007 г. N 224 "О санитарно-эпидемиологических экспертизах, обследованиях, исследованиях, испытаниях и токсикологических, гигиенических и иных видах оценок" устанавливаются терминологические различия проводимых органами санитарно-эпидемиологического надзора мероприятий:**

**- санитарно-эпидемиологической экспертизой является деятельность Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ее территориальных органов, иных органов и организаций, уполномоченных осуществлять санитарно-эпидемиологический надзор или аккредитованных в установленном порядке по установлению соответствия (несоответствия) проектной и иной документации, объектов хозяйственной и иной деятельности, продукции, работ, услуг, предусмотренных ст.ст. 12, 13, 15-28, 40 и 41 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, техническим регламентам, государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам.**

**- под санитарно-эпидемиологическим обследованием понимается деятельность органов и учреждений, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральных государственных учреждений здравоохранения - центров гигиены и эпидемиологии, других организаций, аккредитованных в установленном порядке по установлению соответствия (несоответствия) требованиям технических регламентов, государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспорта, технологического оборудования, технологических процессов, рабочих мест.**

**- санитарно-эпидемиологическим исследованием является деятельность федеральных государственных учреждений здравоохранения - центров гигиены и эпидемиологии, а также других организаций, аккредитованных в установленном порядке по определению свойств исследуемого объекта, его качественных и количественных характеристик, а также по установлению причинно-следственных связей между факторами среды обитания и здоровьем населения с использованием утвержденных методов, методик выполнения измерений и типов средств измерений.**

**- санитарно-эпидемиологическое испытание - это установление соответствия (несоответствия) характеристик испытываемого объекта требованиям технических регламентов, государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов федеральными государственными учреждениями здравоохранения - центрами гигиены и эпидемиологии, другими организациями в установленном порядке.**

**- санитарно-эпидемиологическая оценка - действия органов и учреждений, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральных государственных учреждений здравоохранения - центров гигиены и эпидемиологии, других организаций, аккредитованных в установленном порядке, по установлению вредного воздействия на человека факторов среды обитания, определению степени этого воздействия и прогнозированию санитарно-эпидемиологической обстановки.**

**Основанием для проведения вышеуказанных мероприятий являются предписания главных государственных санитарных врачей, определения, вынесенные должностными лицами в соответствии с КоАП РФ, заявления граждан и организаций о проведении санитарно-эпидемиологических экспертиз.**

**На основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, главными государственными санитарными врачами даются санитарно-эпидемиологические заключения (ст. 42 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения). Применительно к производству, обращению и обезвреживанию определенных химических веществ и их соединений (включая отходы) действуют более конкретные требования и правила. Наиболее характерным примером их установления являются требования и правила в сфере обращения с пестицидами и агрохимикатами.**

**В соответствии со ст. 9 Закона о пестицидах и агрохимикатах, для разработки и обоснования регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, проводятся их регистрационные испытания в целях оценки их безопасности для здоровья человека и окружающей среды. Результаты данных регистрационных испытаний подлежат экспертизе, которая включает в себя государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов; токсиколого-гигиеническую экспертизу и экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов (ст. 10 Закона о пестицидах и агрохимикатах).**

**Гражданину или юридическому лицу по решению специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, выдается регистрационное свидетельство о государственной регистрации пестицида и (или) агрохимиката. Пестицид или агрохимикат вносится в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, который ведет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов.**

**Обезвреживание потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации в соответствии с законодательством. В качестве таких федеральных законов следует выделить, например, Закон об отходах. Указанный закон формулирует понятие обезвреживания отходов, понимая под таковым обработку отходов, в том числе сжигание и обеззараживание отходов на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.**

**Статья 48. Требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов**

**1. Положения комментируемой статьи направлены на обеспечение экологической и радиационной безопасности. Понятие "экологическая безопасность" раскрывается в ст. 1 комментируемого закона, согласно которой под ней понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Определение радиационной безопасности закреплено в ст. 1 Закона о радиационной безопасности. Согласно данной статье, радиационная безопасность понимается как "состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для здоровья воздействия ионизирующего излучения". В представленном определении четко установлена угроза - ионизирующее излучение, направленное на человека. Угроза исходит от источников ионизирующего излучения, а одним из основных принципов обеспечения радиационной безопасности служит "непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения" (ст. 3 Закона о радиационной безопасности).**

**В юридической литературе существует мнение, согласно которому радиационная безопасность считается составляющей экологической безопасности.\*(65) В основу данной позиции положена идея о том, что самым слабым звеном биосферы является человек, которого нужно защищать всеми возможными способами, и если человек будет должным образом защищен от вредных воздействий ионизирующего излучения, то и окружающая среда также будет защищена. Это дискуссионный подход. Очевидно, что экологическая и радиационная безопасность имеет много общих черт, что отнюдь не означает возможность трактовать их как часть и целое.**

**Скорее данные виды безопасности соприкасаются по некоторым параметрам, в частности, одной из их задач является защищенность человека от негативного техногенного воздействия, объектом охраны в обоих случаях является человек, за тем исключением, что экологическая безопасность понимается как защищенность жизненно важных интересов человека, так и окружающей среды. В качестве существенного отличия рассматриваемых видов безопасности можно рассматривать более широкий круг общественных отношений, регулируемых при обеспечении защиты человека от радиационного воздействия по сравнению с обеспечением экологической безопасности. Например, в качестве объекта регулирования радиационной безопасности выступают общественные отношения в сфере обеспечения средствами индивидуальной защиты работников АЭС, физической защиты ядерных материалов, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов, что в большей степени попадает в сферу регулирования отношений в области производственной безопасности, охраны труда, предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций, а не экологической безопасности.**

**В законодательстве не разграничиваются понятия ядерной и радиационной безопасности, тем не менее, при перечислении радиационно-опасных объектов (ст. 3 Закона об использовании атомной энергии), разделяются ядерные установки и радиационные источники, радиоактивные вещества и ядерные материалы. Под ядерными установками понимаются сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов.**

**Радиационными источниками являются не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение. К ядерным материалам относятся материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества.**

**Под радиоактивными веществами понимаются не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение.**

**Таким образом, разница между ядерными материалами и радиоактивными веществами на законодательном уровне определена в зависимости от их физических и химических свойств, которые проявляются в содержании нуклеидов, способных делиться на несколько составляющих. Другое их отличие проявляется в их назначении: ядерные материалы предназначены для проведения реакций в ядерных реакторах, в результате которых меняется структура веществ и выделяется ядерная энергия, которая может использоваться на благо человека в мирных целях (типичный пример - АЭС, где получение энергии достигается путем реакции превращения изотопа урана в изотоп плутония), либо для производства ядерного оружия. Радиоактивные вещества не обладают свойством ядерных материалов менять структуру вещества, но также способны выделять ионизирующее излучение. Такие вещества широко применяются в промышленности, например, при производстве пороха используется радиоактивный бериллий.**

**В соответствии с Правилами физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2007 г. N 456, к ядерным материалам относятся: обедненный уран (т.е. уран с содержанием изотопа урана-235 ниже, чем в природном уране); облученный ядерный материал - ядерный материал, имеющий вследствие облучения нейтронами в ядерном реакторе или в другой ядерной установке мощность эквивалентной дозы излучения более 1 Зв/ч - зиверта в час (или 100 бэр/ч) на расстоянии 1 м без биологической защиты; природный уран - уран, содержащий по массе около 99,28 процента изотопа урана-238, около 0,71 процента изотопа урана-235 и около 0,01 процента изотопа урана-234; слабооблученный ядерный материал - ядерный материал, имеющий вследствие облучения нейтронами в ядерном реакторе или в другой ядерной установке мощность эквивалентной дозы излучения менее или равную 1 Зв/ч (100 бэр/ч) на расстоянии 1 м без биологической защиты.**

**Вещества, не подпадающие под указанные характеристики, но обладающие ионизирующим излучением, ядерными материалами не являются, а относятся к категории радиоактивных веществ.**

**Исключением из правила о разделении ядерно-опасных и радиационно-опасных объектов, являются радиоактивные отходы, к которым относятся как ядерные материалы, так и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается. Отнесение указанных объектов к перечисленным в ст. 3 Закона об атомной энергии категориям определяется эксплуатирующей организацией и фиксируется в соответствующем документе в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Особенности правового статуса эксплуатирующей организации во многом определяются правовыми требованиями, содержащимися в экологическом законодательстве и нормативно-правовых актах, посвященных радиационной безопасности.**

**Согласно ст. 1 Федерального закона от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ "Об особенностях управления имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", организации атомного промышленного комплекса могут быть созданы в следующих организационно-правовых формах: федеральное государственное унитарное предприятие (ФГУП), федеральное государственное учреждение (ФГУ), открытое акционерное общество (ОАО). Данный перечень не является исчерпывающим: исходя из смысла рассматриваемой статьи, организациями атомно-промышленного комплекса могут быть юридические лица, "независимо от их организационно-правовой формы, осуществляющие виды деятельности в области использования атомной энергии, предусмотренные ст. 4 Закона об атомной энергии.**

**Не все перечисленные виды юридических лиц атомно-промышленного комплекса являются эксплуатирующими организациями. В ст. 34 Закона об атомной энергии определена эксплуатирующая организация как юридическое лицо, признанное соответствующим органом управления использованием атомной энергии пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения. К таким организациям не относятся федеральные государственные образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышение квалификации), относящиеся к организациям атомного энергопромышленного комплекса.**

**В соответствии с утвержденными Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 г. N 556 "О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса" перечнями эксплуатирующих организаций, можно сделать вывод, что организации, эксплуатирующие радиационно-опасные или ядерно-опасные объекты, могут быть созданы в форме открытых и закрытых акционерных обществ (за исключением организаций ядерного оружейного комплекса), а также федеральных государственных унитарных предприятий. Примерами ОАО, эксплуатирующих такие объекты могут служить ОАО "ТВЭЛ" (г. Москва), ОАО "Чепецкий механический завод" (г. Глазов Удмуртской Республики), ОАО "Машиностроительный завод" (г. Электросталь Московской области). В форме ЗАО в настоящее время функционируют следующие организации атомного энергопромышленного комплекса: ЗАО "Далур" (с. Уксянское Далматовского района Курганской области), ЗАО "Центр по обогащению урана" (г. Ангарск Иркутской области). Примерами действующих ФГУП являются Уральский электромеханический завод (г. Екатеринбург) и Производственное объединение "Север" (г. Новосибирск).**

**До принятия Федерального закона от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ "Об особенностях управления имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", и внесения изменений в Закон об атомной энергии, все ядерные материалы находились в федеральной собственности. С принятием вышеуказанных изменений, ситуация в корне поменялась и в настоящее время ядерные материалы могут находиться как федеральной собственности, так и в собственности юридических лиц. Данное обстоятельство обусловлено решением о приватизации атомного энергопромышленного комплекса, которая осуществляется по следующей схеме: создается основное акционерное общество (по примеру РАО "ЕЭС"), в уставный капитал которого вносятся акции существующих акционерных обществ, а также преобразованных в открытые акционерные общества федеральных государственных унитарных предприятий атомного энергопромышленного комплекса. Кроме того, внесению в уставный капитал подлежат имущественные комплексы определенных указом Президента РФ от 27.04.2007 г. N 556 "О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса" федеральных государственных унитарных предприятий. Данные акции и имущество передаются Государственной корпорации "Росатом" в качестве взноса Российской Федерации и считаются собственностью корпорации (ст. 17, 18 Федерального закона от 01.12.2007 г. N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом").**

**Часть 1 комментируемой статьи содержит обязанность юридических и физических лиц, соблюдать установленные правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ и ядерных материалов. К требованиям по обеспечении безопасности при производстве и использовании (применении) ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ можно отнести наличие у эксплуатирующих организаций достаточных технических возможностей, финансовых, материальных и иных ресурсов для безопасного осуществления такой деятельности, включая ответственность за ущерб от радиационного воздействия.**

**Для осуществления видов деятельности, связанных с использованием атомной энергии, в том числе, по производству и использованию ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ, необходимо получение лицензии в соответствии со ст. 26 Закона об атомной энергии, ст. 10 Закона о радиационной безопасности населения, Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1995 г. N 865.**

**Такие лицензии выдаются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору на срок не менее 3-х лет. При принятии решения о выдаче лицензии лицензирующий орган проверяет комплект документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерной установки, радиационного источника, а также пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов или заявленной деятельности. Требования к составу такого комплекта документов определяются в приложении 4 к Административному регламенту исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии, утв. Приказом МПР России от 16 октября 2008 г. N 262 и различаются в зависимости от осуществляемого вида деятельности.**

**Например, при получении лицензии на производство, переработку, транспортирование, хранение радиоактивных веществ, соискателю необходимо представить в лицензирующий орган комплект документов, обосновывающих обеспечение радиационной безопасности обращения с радиоактивными веществами при их производстве, переработке, транспортировании и хранении, содержащие обоснование безопасности при обращении с такими веществами, программу обеспечения качества при эксплуатации АС, информацию о подборе, подготовке, поддержании квалификации и допуске к самостоятельной работе работников, участвующих в операциях по обращению с радиоактивными веществами, инструкцию по ликвидации аварий при обращении с радиоактивными веществами при их производстве, переработке, транспортировании и хранении, план мероприятий по защите персонала в случае аварии на АС, справку по обеспечению учета и контроля, справку по обеспечению физической защиты. После выдачи лицензии Ростехнадзор осуществляет ее сопровождение путем проведения инспекций с целью проверки выполнения условий действия лицензии, а также путем внесения в условия действия лицензии необходимых изменений.**

**Требования безопасности при производстве и применении ядерных материалов и радиоактивных веществ являются предметом регулирования ведомственных нормативно-правовых актов Ростехнадзора. Например, Правила ядерной безопасности реакторных установок атомных станций, утв. Постановлением Ростехнадзора от 10 декабря 2007 г. N 4 содержат требования безопасности при эксплуатации реактора, в частности, для каждого ядерного реактора эксплуатирующей организацией должен разрабатываться технологический регламент безопасной эксплуатации блока АС, инструкции по эксплуатации, паспорт реакторной установки, согласуемые с органами Ростехнадзора, предусматривают создание системы аварийной защиты при остановке реактора. Решение о сооружении ядерных установок относится к исключительной компетенции Правительства РФ и принимаются в виде постановлений. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2008 г. N 705 "О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" на долгосрочный период (2009-2015 годы)", утвержден Перечень мероприятий по развитию атомного энергопромышленного комплекса, в том числе, мероприятия по строительству атомных электростанций. При этом необходимо различать решения о сооружении ядерных установок и решения об их месте размещения. По данному вопросу сложилась судебная практика.**

**Так, решением Верховного Суда РФ от 26 марта 2009 г. N ГКПИ09-29 было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2008 г. N 705 "О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" на долгосрочный период (2009-2015 годы)", касающегося планируемого сооружения Южно-Уральской АЭС. В обоснование своих требований заявители указали, что Постановление в оспариваемой части не соответствует нормам Федеральных законов "Об охране окружающей среды", "О радиационной безопасности населения", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "Об использовании атомной энергии" и нарушает их права на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Суд отказал в удовлетворении заявления по следующим основаниям:**

**- согласно частям первой, второй ст. 28 Закона об атомной энергии, решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством РФ. Решения о месте размещения указанных объектов принимаются Правительством РФ при согласовании с органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов.**

**- из содержания приведенных норм следует, что законодатель выделяет два вида решений Правительства РФ: во-первых, решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, и, во-вторых, решения о месте размещения указанных объектов. Принятие перечисленных в части первой ст. 28 Закона об атомной энергии решений о сооружении ядерных установок относится к исключительной компетенции Правительства РФ и не требует каких-либо согласований.**

**Таким образом, суд сделал обоснованный вывод о том, что оспариваемый нормативно-правовой акт Правительства Российской Федерации не содержит решение о месте размещения Южно-Уральской АЭС. Из материалов дела видно, что пункт 1 Постановления в оспариваемой части является именно решением о сооружении, а не о месте размещения атомной электростанции, которое должно приниматься при согласовании с органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагается размещение и сооружение таких объектов.**

**2. При хранении и транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ применяются правила безопасности, содержащиеся в законодательстве и нормативно-технических документах.**

**Можно привести в качестве примера Правила безопасности при хранении и транспортировании ядерного топлива на объектах использования атомной энергии, утв. Постановлением Ростехнадзора от 30 декабря 2005 г. N 23, которыми предусматриваются требования в отношении хранения и транспортировки внутри объекта ядерного топлива, в частности, хранилища должны быть оборудованы пожарной сигнализацией, вентиляцией, рабочим и аварийным освещением и сконструированы таким образом, чтобы обеспечить возможность эвакуации персонала в случае аварии; запрещается хранение горючих, токсичных и взрывоопасных материалов и емкостей вместе с радиоактивными веществами, транспортирование ядерного топлива внутри объекта должно осуществляться на специальных транспортных средствах, оборудованных для этих целей; упаковки на транспортном средстве должны быть надежно закреплены для предотвращения самовольного перемещения и опрокидывания; перемещение транспортного средства, осуществляющего транспортирование ядерного топлива, должно быть немедленно прекращено при обнаружении неисправностей ходовой части, сцепных устройств и нарушения крепления упаковки на транспортном средстве.**

**Правила транспортировки радиоактивных отходов за пределы объектов атомной энергетики закрепляются в Санитарных правилах обращения с радиоактивными отходами СП 2.6.6.1168-02, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 16 октября 2002 г., согласно которым транспортирование радиоактивных отходов вне организации на переработку, хранение и захоронение производится в транспортных контейнерах на специально оборудованных транспортных средствах: автомобильным, железнодорожным, воздушным транспортом, судами речного и морского флота, при этом на конструкции транспортных упаковочных комплектов и транспортных средств должны быть получены санитарно-эпидемиологические заключения на соответствие санитарным правилам. Наружные и внутренние поверхности транспортных контейнеров для перевозки РАО не должны иметь радиоактивную загрязненность.**

**В отдельную категорию необходимо выделить правовые требования, направленные на обеспечение безопасности при захоронении радиоактивных веществ, ядерных материалов (или радиоактивных отходов). К особенностям обращения с радиоактивными отходами можно отнести повышенную ответственность всех участников отношений по обращению с ними, вызванную особой опасностью свойств радиоактивных отходов, наличие специальных требований к субъектам обращения с такими отходами, необходимость постоянного развития технологий, ограниченность мест захоронения радиоактивных отходов, необходимость проведения государственных экспертиз.**

**Пробелом действующего российского законодательства является неурегулированность федеральными законами в полном объеме общественных отношений, связанных с обращением с радиоактивными отходами: ст. 2 Закона об отходах содержит положение о том, что отношения в области обращения с радиоактивными отходами регулируются законодательными актами Российской Федерации, а в тексте данного закона, за редким исключением, не содержится требований к безопасному использованию, хранению, транспортировке, захоронению радиоактивных отходов. В настоящее время проводятся работы по восполнению данного пробела - в 2008 году федеральным агентством по атомной энергии "Росатом" был обнародован законопроект "Об обращении с радиоактивными отходами". В законопроекте прослеживается реализация принципа окончательного захоронения, при этом предполагается осуществить окончательное захоронение высокоактивных долгоживущих радиоактивных отходов в глубоких геологических формациях. Окончательное захоронение среднеактивных и низкоактивных радиоактивных отходов может осуществляться в объектах окончательной изоляции (захоронения).**

**3. Часть 2 комментируемой статьи содержит требования о привлечении к ответственности юридических и физических лиц, не обеспечивающих соблюдения правил обращения с радиоактивными веществами и ядерными материалами, а также с радиоактивными отходами. Рассматриваемым положениям корреспондируют правила, установленные ст. 61 Закона об атомной энергии и ст. 28 Закона о радиационной безопасности населения.**

**В ст. 61 Закона об атомной энергии содержится перечень нарушений законодательства в данной сфере. Такие нарушения можно условно разделить на следующие группы:**

**а) Нарушения норм и правил безопасности, в том числе: нарушение норм и правил в области использования атомной энергии, несоблюдение требований к размещению ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения и др.**

**б) Нарушение лицензионных требований и условий, в том числе: нарушение условий разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии; проведение работ на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения, а также обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами без разрешения (лицензии); выдача разрешения (лицензии) и предписаний должностными лицами органов государственного регулирования безопасности с нарушением установленного порядка и др.**

**в) Нарушение правил охраны труда, техники безопасности, невыполнение должностных обязанностей, в том числе: невыполнение своих должностных обязанностей работниками ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения; самовольное оставление ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения работниками дежурной смены; направление должностным лицом работников объектов использования атомной энергии в радиационно опасные зоны с возможным превышением основных дозовых пределов и допустимых уровней радиационного воздействия без согласия указанных работников и без их информирования о возможных уровнях облучения, а также с нарушением предусмотренных для этих условий норм, правил и инструкций и др.**

**г) Нарушения законодательства по использованию атомной энергии, влекущие уголовную ответственность, например: хищение, незаконные использование, приобретение, хранение, передача, продажа или разрушение ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиационных источников, сокрытие информации об известных, о готовящихся или о совершенных указанных действиях; требование или принуждение к совершению определенных действий (бездействию), сопряженных с угрозой использования в преступных целях ядерных материалов или радиоактивных веществ.**

**д) Нарушения прав граждан на получении достоверной информации по вопросам безопасности использования ядерных материалов и радиоактивных веществ, в том числе: сокрытие факта аварии или нарушение установленного порядка информирования об аварии на ядерной установке, радиационном источнике или в пункте хранения, сокрытие информации о состоянии радиационного загрязнения окружающей среды, а также выдача преднамеренно ложной информации о состоянии радиационной обстановки указанных объектов; отказ в предоставлении информации, умышленное искажение или сокрытие информации по вопросам безопасности при использовании атомной энергии.**

**В ст. 28 Закона о радиационной безопасности населения содержатся положения об ответственности виновных лиц при нарушении требований в сфере обеспечения радиационной безопасности, при этом особое значение приобретает ч. 3 данной статьи, согласно которой наложение административного штрафа не освобождает виновных лиц от обязанностей устранения допущенных нарушений, возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, и причиненных им убытков, а также от возмещения убытков, причиненных юридическим лицам в результате радиационной аварии.**

**В случае нарушении требований радиационной безопасности законодательством предусмотрено применение гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и уголовной ответственности.**

**Главная особенность гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненный радиационным воздействием, заключаются в том, что согласно ст. 55 Закона об атомной энергии устанавливается предел ответственности эксплуатирующей организации, а в соответствии со ст. 56 данного законодательного акта на эксплуатирующую организацию возлагается обязанность финансового обеспечения предела ее ответственности. При этом государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам эксплуатирующей организации в части выплаты сумм по возмещению убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием.**

**Интересный судебный прецедент создали Челябинские экологические правозащитники. По их мнению, установление юридического факта способствует принятию положительного решения о возмещении вреда в результате радиационной аварии и является принципиально новой категорией дел по защите прав граждан, пострадавших от радиационного загрязнения.**

**24 января 2007 г. Металлургический районный суд Челябинска вынес положительное решение по иску, поддержанному Челябинской общественной организацией "Правосознание", об установлении юридического факта внутриутробного развития на радиационно загрязненной территории. Несмотря на то, что по законодательству РФ социальные гарантии распространяются и на детей, которые в момент радиационной аварии и эвакуации находились в состоянии внутриутробного развития, Министерство социальных отношений Челябинской области на протяжении длительного времени отказывается признавать статус лиц, родители которой были эвакуированы, в числе других пострадавших в результате сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и аварии на ПО "Маяк" 1957 г., как родившихся после указанных событий. Данное обстоятельство было установлено судебным решением, которое является важным шагом как к распространению на таких граждан предусмотренных законодательством социальных гарантий и льгот, так и к возмещению вреда согласно положениям гражданского законодательства.\*(66)**

**4. Комментируемый закон устанавливает, что ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещаются, кроме случаев, установленных самим комментируемым законом (но не другими федеральными законами и подзаконными актами или законами субъектов РФ). Такое исключение указано здесь же: п. 4 комментируемой статьи означает, что ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством Российской Федерации, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта.**

**Часть 3 комментируемой статьи, положения которой запрещают ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию, содержит правовой пробел, не позволяющий применять ее эффективно. Дело в том, что новая редакция ст. 48 комментируемого закона запрещает ввоз на территорию России радиоактивных отходов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения. Также под запретом находится затопление таких отходов, отправка в целях захоронения в космическое пространство. В последние годы распространенной практикой стал импорт в Россию радиоактивных отходов в целях их переработки, что прямо не запрещается положениями комментируемой статьи.**

**Ярким примером является ввоз в РФ отвального гексафторида урана, в основном, из стран Западной Европы. Чтобы избежать высоких расходов по хранению и утилизации отвального гексафторида урана (ОГФУ) западноевропейские компании направляют ОГФУ в Россию, формально на переработку. После дообогащения на предприятиях Росатома в страну происхождения таких отходов возвращается только до 10% от всего ввозимого сырья, а до 98% остается в России. Отвальный гексафторид урана зарубежного происхождения переводится в федеральную собственность, и его покупают уполномоченные Росатомом предприятия. Специфика ОГФУ такова, что данное вещество не находит коммерческого применения, схема промышленной полной утилизации ОГФУ до сих пор не разработана. Таким образом, фактически радиоактивные отходы ввозятся в Российскую Федерацию на хранение без надлежащих к тому правовых оснований.**

**5. Частью 4 комментируемой статьи регламентированы условия ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов. Для уяснения смысла настоящего пункта необходимо определиться с терминологией, которую использует закон. Термин "тепловыделяющая сборка ядерного реактора" в соответствии с Положением о ввозе в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2003 г. N 418, означает машиностроительные изделия, содержащие ядерные материалы и предназначенные для использования в ядерном реакторе за счет осуществления контролируемой ядерной реакции. Облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора (ТВС) - это облученные в ядерном реакторе, извлеченные из него и содержащие отработавшее ядерное топливо тепловыделяющие сборки.**

**Под временным технологическим хранением понимается временное хранение облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов в специально приспособленных хранилищах в целях повышения безопасности и снижения затрат при последующем обращении с ними.**

**Ввоз в Российскую Федерацию облученных сборок, а также вывоз из ранее ввезенных облученных сборок или продуктов переработки осуществляются на основе международных договоров Российской Федерации и внешнеторговых контрактов, заключаемых организациями, специально уполномоченными Правительством РФ. Порядок заключения внешнеторговых соглашений об осуществлении внешнеторговых операций с ТВС определяется законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.**

**Комментируемая статья устанавливает в качестве обязательного условия для ввоза в РФ ТВС положительное заключение государственной экологической экспертизы. На экспертизу представляется единый проект, подготовленный уполномоченными организациями, согласованный с органами исполнительной власти, осуществляющими контроль и надзор в области использования атомной энергии. Ввоз в Российскую Федерацию облученных сборок осуществляется в пределах лимитов, ежегодно определяемых Правительством РФ. Положением о ввозе в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов определены условия ввоза ТВС на территорию России, при этом в зависимости от цели ввоза в РФ определены два вида условий:**

**а) для ввоза в РФ ТВС с целью временного технологического хранения с последующим обязательным возвратом в государство поставщика условия сводятся к обеспечению гарантий приема государством-поставщиком облученных сборок по окончании срока хранения и определению срока хранения, который должен быть не более технически допустимого срока.**

**б) для ввоза в РФ ТВС с целью временного технологического хранения с последующей переработкой осуществляется на следующих условиях:**

**- международный договор РФ должен содержать обязательства по переработке облученных сборок после окончания срока их временного технологического хранения;**

**- срок временного технологического хранения облученных сборок и продуктов переработки обосновывается в материалах единого проекта, устанавливается при заключении соответствующего внешнеторгового контракта и не должен превышать технически допустимый срок, определенный исходя из особенностей и состояния облученных сборок и условий их хранения;**

**- внешнеторговый контракт на ввоз облученных сборок российского производства может предусматривать условия последующего оставления радиоактивных отходов в Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.**

**Необходимо констатировать, что в настоящее время ни одна страна мира, включая Россию, не имеет надежных технологий для хранения и захоронения радиоактивных отходов. Кроме того, в России на сегодняшний день нет свободных хранилищ для хранения зарубежных радиоактивных отходов. В то же время, действительно, переработка облученных тепловыделяющих сборок из других стран практикуется, например, в Великобритании и Франции. Однако международная практика переработки облученных ТВС из других стран предполагает однозначный возврат радиоактивных отходов. Например, в соответствии со статьей 3 Закона Бателя, принятого во Франции, предполагается возврат радиоактивных отходов в страну их происхождения. Данный Закон запрещает хранение иностранных отходов на французской территории дольше определенного времени, необходимого по технологии переработки. В связи с этим, представляется необходимым внесение изменений в комментируемую статью, что уже предлагалась депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.**

**В случае принятия такого законопроекта будет установлена обязательность возврата радиоактивных отходов, образующихся в результате обращения с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов зарубежного производства, что позволит снизить риск радиационного воздействия и будет способствовать повышению уровня экологической безопасности. Кроме того, это приведет к получению дополнительных финансовых ресурсов за счет экономии средств, направляемых на реабилитацию территорий, подвергаемых радиоактивному загрязнению в результате захоронения высоко- и среднеактивных отходов, социальных выплат населению, проживающему вблизи пунктов захоронения радиоактивных отходов, а также средств, направляемых на защиту объектов захоронения радиоактивных отходов.**

**Статья 49. Требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве**

**1. Комментируемый закон устанавливает несколько направлений охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Одним из главных является возложение обязанности на граждан и юридических лиц по соблюдению требований в области охраны окружающей среды в области химизации сельского хозяйства. На территории Российской Федерации распространено множество вредных организмов, наносящих ущерб сельскохозяйственному производству. В различных регионах сельскохозяйственным культурам причиняют вред около 50 видов многоядных, свыше 100 видов специализированных вредителей и более 70 видов болезней и 300 видов сорняков.\*(67)**

**В связи с этим, сбалансированная химизация сельского хозяйства является важнейшим направлением повышения урожайности сельскохозяйственных культур и, одновременно, одной из самых острых проблем в процессе обеспечения качества земель сельскохозяйственного назначения. Цель химизации - повышение урожайности и увеличение продукции сельскохозяйственного производства. Однако наряду с позитивным воздействием на количество урожая использование пестицидов и иных химических препаратов имеет и отрицательный эффект - загрязнение продуктов питания и, как следствие этого, ухудшение здоровья человека. Отсюда вытекает проблема обеспечения производства экологически чистой продукции, под которой предлагается понимать "продукцию, обладающую повышенной питательной ценностью, укрепляющую здоровье, не содержащую токсичных веществ, не оказывающую канцерогенного, мутагенного или иного неблагоприятного воздействия на организм человека в процессе ее потребления".\*(68)**

**Загрязнение окружающей среды химическими веществами происходит как в процессе их производства, хранения, транспортировки и применения, так и при нарушении правил утилизации и удаления химических отходов. При рассмотрении вопросов химизации сельского и лесного хозяйства необходимо различать два понятия: пестициды и агрохимикаты.**

**Пестициды - химические или биологические препараты, используемые для борьбы с вредителями и болезнями растений, сорными растениями, вредителями хранящейся сельскохозяйственной продукции, бытовыми вредителями и внешними паразитами животных, а также для регулирования роста растений, предуборочного удаления листьев (дефолианты), предуборочного подсушивания растений (десиканты).**

**Агрохимикаты - удобрения, химические мелиоранты, кормовые добавки, предназначенные для питания растений, регулирования плодородия почв и подкормки животных. Данное понятие не применяется в отношении торфа, используемого для других целей.**

**По состоянию на 1 августа 2008 г. Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека выдано более 1900 санитарно-эпидемиологических заключений на пестициды и агрохимикаты. Число регистрируемых препаратов ежегодно растет, и такая тенденция отмечается в большинстве стран мира, в том числе благодаря разработке более совершенных технологий и препаративных форм. В ряде стран Западной Европы зарегистрировано от 5 до 10 тысяч наименований пестицидов.\*(69)**

**Разрешается использование только тех пестицидов и агрохимикатов, которые прошли регистрационные испытания, экспертизу, а также государственную регистрацию. Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов проводятся для разработки и обоснования регламентов применения пестицидов и агрохимикатов. Указанные регламенты обеспечивают эффективность применения пестицидов и агрохимикатов и их безопасность для здоровья человека, окружающей среды. Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов осуществляют юридические лица, которые имеют необходимые для этого научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации и допущены специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, к проведению данных испытаний.**

**Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов включают в себя: определение эффективности применения пестицидов и агрохимикатов и разработку регламентов их применения; оценку опасности негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и разработку гигиенических нормативов, санитарных норм и правил; экологическую оценку регламентов применения пестицидов и агрохимикатов; экспертизу результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов.**

**Экспертиза результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов включает в себя: государственную экологическую экспертизу пестицидов и агрохимикатов, осуществляемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды; токсиколого-гигиеническую экспертизу, осуществляемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора; экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, организуемую специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов.**

**Государственная регистрация пестицида или агрохимиката осуществляется Россельхознадзором после окончания регистрационных испытаний пестицида или агрохимиката, при наличии положительных заключений по экспертизе результатов регистрационных испытаний пестицида или агрохимиката федеральных органов исполнительной власти. Конечными результатами исполнения Россельхознадзором государственной функции являются: выдача свидетельства о государственной регистрации пестицида или агрохимиката или дополнения к ранее выданному свидетельству о государственной регистрации пестицида или агрохимиката; уведомление об отказе в государственной регистрации пестицида или агрохимиката; уведомление о прекращении государственной регистрации пестицида или агрохимиката до истечения срока государственной регистрации пестицида или агрохимиката (п. 1.3, 1.4 Приказа Минсельхоза РФ от 17 июня 2009 г. N 231 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов").**

**При совершении регистрации, пестицид или агрохимикат вносится в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории России. Экологическое законодательство запрещает не только производство, использование и оборот пестицидов и агрохимикатов, не прошедших государственную регистрацию, но и их рекламу.**

**2. При производстве пестицидов и агрохимикатов изготовитель обязан: обеспечивать производство пестицидов и агрохимикатов в соответствии с нормативной документацией; обеспечивать выпуск пестицидов и агрохимикатов в расфасовке, удобной для потребителей, в том числе для розничной торговли; обеспечивать выпуск аналитических стандартов (тестов) в целях контроля микроколичеств пестицидов и агрохимикатов в сельскохозяйственной продукции, лекарственном сырье и продуктах питания, окружающей среде; прекращать реализацию пестицидов и агрохимикатов и осуществлять их утилизацию в случаях, если безопасное применение данных пестицидов и агрохимикатов становится невозможным при выполнении рекомендаций о применении, транспортировке и хранении пестицидов и агрохимикатов или при соблюдении ограничений по применению пестицидов и агрохимикатов.**

**Хранение пестицидов и агрохимикатов разрешается в специализированных хранилищах, предназначенных только для их хранения. Запрещается бестарное хранение пестицидов. При хранении пестицидов и агрохимикатов необходимо соблюдать требования, исключающие причинение вреда здоровью людей и окружающей среде. Требования к хранению пестицидов и агрохимикатов устанавливаются федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.**

**Транспортировка пестицидов и агрохимикатов допускается только в специально оборудованных транспортных средствах. При их транспортировке необходимо соблюдать требования, которые установлены законодательством Российской Федерации и издаваемыми специально уполномоченными органами исполнительной власти РФ в соответствии с ним правилами и которые исключают возможность негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и окружающую среду.**

**Порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяется федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также с учетом рационов животных. Безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных регламентов и правил применения пестицидов и агрохимикатов, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Пестициды и агрохимикаты применяются только при использовании специальной техники и оборудования. Применение пестицидов ограниченного использования должно осуществляться на основании специальных разрешений специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти только гражданами, имеющими специальную профессиональную подготовку. Более детально порядок использования пестицидов и агрохимикатов определяется санитарными правилами.**

**3. Ситуация с хранением и уничтожением (утилизацией) непригодных и запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, несмотря на принятие ряда законодательных актов и директивных документов, продолжает оставаться одной из наиболее актуальных для субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации накоплено около 20 тыс. т запрещенных и непригодных к применению пестицидов. Длительное их хранение в неприспособленных складах и разрушенной таре приводит к загрязнению окружающей среды: почвы, водных объектов, в том числе источников питьевого водоснабжения. Особую опасность представляют хранящиеся стойкие органические загрязнители: хлорорганические соединения, нитросоединения, ртутьорганические протравители, а также обладающие высокой токсичностью фосфорорганические и медьсодержащие пестициды.**

**В настоящее время имеются случаи незаконного захоронения пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, в том числе с выдачей разрешительных документов Управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации.**

**Между тем, в соответствии со ст. 13. Закона об отходах, организацию деятельности в области обращения с отходами, в том числе пришедшими в негодность и запрещенными к применению пестицидами и агрохимикатами, на территориях муниципальных образований осуществляют органы местного самоуправления. Согласно ст. 24 Закона о пестицидах и агрохимикатах, допускается захоронение пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, при этом методы их уничтожения, а также тары из-под них разрабатываются изготовителями пестицидов и агрохимикатов по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Уничтожение пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, учитывая, что данные вещества могут относиться к отходам 1-2 классов опасности, должно осуществляться на полигонах токсичных отходов (захоронение), либо сжиганием на высокотемпературных установках для сжигания отходов, при этом уничтожение должно осуществляться в соответствии с требованиями санитарного законодательства (технологии уничтожения должны быть разрешены в установленном порядке).**

**При решении вопросов уничтожения, в том числе захоронения, пришедших в негодность пестицидов и агрохимикатов необходимо руководствоваться: санитарными правилами СП 2.1.7.1386-03 "Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления"; санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами СанПиН 2.1.7.1322-03 "Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления"; санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" и другими документами санитарного законодательства.\*(70)**

**4. Применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду, п. 2 комментируемой статьи запрещено. Для всех же разрешенных к применению в сельском хозяйстве химических веществ установлены ПДК в объектах окружающей среды, порядок учета и хранения ядохимикатов, а также правила, согласно которым химические обработки посевов, насаждений и других угодий проводятся только после их предварительного обследования, определения степени поражения вредителями и заселения полезными видами насекомых. В случае нарушения правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей природной среде, ст. 8.3 КоАП РФ предусматривает наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц.**

**Статья 50. Охрана окружающей среды от негативного биологического воздействия**

**1. Часть первая комментируемой статьи запрещает производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам без соблюдения обязательных разрешительных процедур. Для наиболее точного уяснения смысла положений комментируемой статьи обратимся к нормам международного права.**

**Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) предусматривает два режима сохранения компонентов биологического разнообразия:**

**а) сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, а применительно к одомашненным или культивируемым видам - в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки - сохранение in-situ;**

**б) сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания - сохранение ex-situ.**

**При этом рассматриваемый международный документ говорит о том, что приоритет отдается сохранению in-situ, а меры сохранения ex-situ возможны только в качестве вспомогательных ("в целях дополнения мер in-situ"). Статья 9 Конвенции среди основных принципов сохранения ex-situ называет предпочтительное сохранение компонентов биологического разнообразия ex-situ в стране биологического происхождения таких компонентов; создание условий для сохранения и исследования ex-situ растений, животных, микроорганизмов предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов; сохранение и реабилитация находящихся в опасности видов и их реинтродукция в места их естественного обитания; регламентация и регулирование сбора биологических ресурсов из естественных мест обитания для целей сохранения ex-situ, для того, чтобы не создать угрозу для экосистем.**

**В соответствии с положениями Международной Конвенции по защите растений (Рим, 1951 г.), договаривающиеся государства контролируют ввоз растений и части их, включая семена, в том числе, государства наделяются правом регламентировать порядок ввоза растений и растительных продуктов и с этой целью устанавливать ограничения или запреты на ввоз определенных растений или растительных продуктов. В случае установления таких ограничений или запретов государства должны публиковать такие сведения и сообщать об этом службам по защите растений других стран и Продовольственную и сельскохозяйственную организацию ООН (ФАО). Каждая партия груза, в соответствии с положениями Конвенции, сопровождается фитосанитарными удостоверениями, подтверждающими надлежащее фитосанитарное состояние и происхождение грузов растений.**

**Соглашение о сотрудничестве в области карантина растений, принятое государствами СНГ 13 ноября 1992 г., в целях предотвращения завоза и распространения карантинных и других особо опасных отсутствующих на территориях договаривающихся сторон вредителей, болезней растений и сорняков, устанавливает обязательные правила по карантинной проверке семян, посадочного материала, растений и растительной продукции, при импорте, экспорте и транзите через пограничные пункты. Участники Соглашения принимают единые, действующие на территории государств СНГ правила по импорту, экспорту и транзиту грузов растений. В частности, каждая партия таких грузов должна сопровождаться фитосанитарными сертификатами единой формы, в котором удостоверяется, что подкарантинный груз отвечает фитосанитарным требованиям, предъявляемым импортирующей стороной.**

**Таким образом, международная политика в сфере регулирования биологического воздействия направлена на ограничение чужеродного вмешательства в естественные экосистемы, приоритетного сохранения компонентов биологического разнообразия в их естественной среде, что нашло подтверждение в положениях действующего экологического законодательства.**

**Требования части первой комментируемой статьи, необходимые к соблюдению юридическими и физическими лицами при осуществлении деятельности по производству, разведению и использованию растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, можно разделить на три группы:**

**а) разработка эффективных мер по предотвращению неконтролируемого размножения растений, животных и других организмов;**

**б) получение положительного заключения государственной экологической экспертизы;**

**в) выдача разрешений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством Российской Федерации.**

**Основной целью указанных требований является недопущение превышения численности живых организмов сверх допустимой в естественных условиях предельной нормы. При этом негативное воздействие на природу может оказывать как превышение численности санитарно опасных живых организмов (крыс и т.д.), так и не контролируемое увеличение количества полезных объектов животного мира.**

**Требование по проведению государственной экологической экспертизы принято во исполнение положений ст. 14 Конвенции о биологическом разнообразии, закрепляющей обязательство договаривающихся государств по проведению экологической экспертизы проектов, которые могут оказывать существенное воздействие на биологическое разнообразие в целях предупреждения или сведения к минимуму таких последствий, и обеспечению участия общественности в проведении экологической экспертизы.**

**Законодательством Российской Федерации государственная экологическая экспертиза названа обязательной мерой охраны животного мира при принятии хозяйственных решений, способных повлиять на объекты животного мира и среду их обитания (ст. 20 Закона о животном мире).**

**Анализируя содержание основополагающих нормативно-правовых актов в области экологической экспертизы, охраны животного мира и охраны окружающей среды от негативного биологического воздействия, необходимо констатировать, что производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, не является самостоятельным объектом экологической экспертизы. Такая экспертиза проводится в случае принятия нормативно-технических и инструктивно-методических документов, регулирующих осуществление производства, разведения и использования растений и животных, проектов федеральных и региональных целевых программ, т.е. в отношении объектов экологической экспертизы, указанных в ст.ст. 11, 12 Закона об экологической экспертизе.**

**Помимо обязательного проведения экологической экспертизы, часть первая комментируемой статьи содержит требование об обязательном получении разрешений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством РФ на осуществление деятельности по производству, разведению и использованию растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам.**

**Данное правило основывается на международном принципе приоритетного сохранения компонентов биологического разнообразия в их естественной среде. В законодательстве о животном мире содержится требование о получении разрешений специально уполномоченных государственных органов РФ по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания, во-первых, на переселение объектов животного мира в новые места обитания, во-вторых, на акклиматизацию новых для фауны РФ объектов животного мира, и, в-третьих, на проведение мероприятий по гибридизации объектов животного мира.**

**В действующих нормативно-правовых актах разрешительные документы на осуществление вышеуказанных видов деятельности, связанных с воздействием на объекты животного мира и среду их обитания, именуются по-разному. Например, в соответствии с Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 327, к полномочиям Россельхознадзора относится выдача лицензий на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. В Административном регламенте исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по выдаче разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде, утв. Приказом Минсельхоза России от 14 декабря 2007 г. N 615, такие лицензии именованы разрешениями (п. 4 Административного регламента).**

**По своей правовой природе такие разрешительные документы существенно отличаются от лицензий на осуществление отдельных видов деятельности. Во-первых, в ст. 1 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 8 августа 2001 г. говорится о том, что отношения в сфере осуществления использования природных ресурсов, в том числе недр, лесов, объектов растительного и животного мира, не регулируются данным федеральным законом. Во-вторых, "природоресурсные" лицензии и разрешения оформляют, по сути, обязательственные отношения между государством - собственником природных ресурсов и конкретным юридическим лицом, в которых усматривается согласование ряда условий природопользования на стадии получения разрешительной документации. Определенная трудность в сопоставлении правового положения вышеуказанных разрешительных документов состоит в том, что правовой статус "природоресурсных" лицензий четко не определен в законодательстве: в настоящее время отсутствует единый нормативный акт о видах и порядке их предоставления.**

**2. Часть вторая комментируемой статьи посвящена вопросам защиты от негативного воздействия микроорганизмов на различных стадиях функционирования опасных производственных объектов.**

**В соответствии с Законом о промышленной безопасности, под опасным производственным объектом понимаются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к данному федеральному закону (ст. 2). В приложение 1 обозначено пять категорий таких объектов. К первой категории относятся объекты, на которых получаются, используются, перерабатываются, хранятся, транспортируются и уничтожаются опасные вещества. Опасные вещества рассматриваемый федеральный закон определяет как воспламеняющие, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, иные, представляющие опасность для окружающей среды, вещества. Ко второй и третьей категории относятся опасные производственные объекты, на которых используется оборудование, способное причинить вред жизни и здоровью человека, а также негативно повлиять на состояние окружающей среды (например, оборудование, работающее под давлением, стационарно установленные грузоподъемные механизмы). К четвертой и пятой категории относятся опасные объекты по видам и результатам выполняемых работ (на которых производится обработка черных и цветных металлов, ведутся горные работы). Все опасные производственные объекты подлежат занесению в реестр, который ведется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.**

**Закон о промышленной безопасности прямо не предусматривает требований, направленных на защиту от негативного биологического воздействия при осуществлении производственной деятельности. Тем не менее, его положения направлены на обеспечение требований промышленной безопасности, под которыми в соответствии со ст. 3 данного законодательного акта понимаются условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в действующем законодательстве, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность. К таким требованиям относятся: проведение экспертизы промышленной безопасности, декларирование промышленной безопасности особо опасных производств, лицензирование видов деятельности, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов, осуществление производственного контроля на таких объектах и другие требования.**

**Требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов. В качестве конечной цели рассматриваемых требований видится обеспечение промышленной безопасности различных видов опасных производств.**

**Требования об обеспечении защиты от негативного биологического воздействия при функционировании опасных производственных объектов являются, в основном, предметом регулирования природоохранного законодательства. Например, положения комментируемого закона содержат требования к установлению нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду (ст.ст. 21, 22).**

**Одной из разновидностей нормативов качества окружающей среды являются нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов. ПДК микроорганизмов являются гигиеническими нормативами, утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ - главой Роспотребнадзора и устанавливаются для воздушной среды.**

**В отношении концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе существуют две разновидности ПДК - максимально-разовая и среднесуточная, отличие которых обусловливается лимитирующим показателем вредности вещества. Лимитирующий (определяющий) показатель вредности характеризует две направленности биологического действия вещества:**

**- рефлекторное действие, т.е. реакция со стороны рецепторов верхних дыхательных путей - ощущение запаха, раздражение слизистых оболочек, задержка дыхания и т.п. Указанные эффекты возникают при кратковременном воздействии вредных веществ, поэтому рефлекторное действие лежит в основе установления максимально-разовой ПДК (ПДК м.р.), учитывающей так называемые залповые, массивные выбросы загрязняющих веществ и характеризует разовое, одномоментное рефлекторное влияние загрязнения атмосферного воздуха на организм человека;**

**- резорбтивное воздействие, т.е. возможность развития общетоксических, мутагенных, канцерогенных и других эффектов, возникновение которых зависит не только от концентрации вещества в воздухе, но и длительности его вдыхания. С целью предупреждения развития резорбтивного действия устанавливается среднесуточная ПДК (ПДК с.с.), которая учитывает как пиковые, так и наименьшие концентрации атмосферных загрязнений, которые имеют место в течение суток.**

**В отличие от загрязняющих веществ, ПДК м.р. для микроорганизмов в воздухе не устанавливаются, поскольку микроорганизмы обладают только резорбтивным воздействием на организм человека и присутствуют в атмосферном воздухе и в воздухе рабочей зоны в виде аэрозоля. Санитарное законодательство закрепляет две разновидности ПДК микроорганизмов в воздухе: ПДК с.с. в атмосферном воздухе населенных мест; ПДК с.с. в воздухе рабочей зоны. ПДК микроорганизмов в атмосферном воздухе населенных мест устанавливаются ГН 2.1.6.1763-03 "Предельно допустимые концентрации микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в атмосферном воздухе населенных мест" и действуют на всей территории Российской Федерации. Данные гигиенические нормативы распространяются на атмосферный воздух городских и сельских населенных пунктов и используются при проектировании технологических процессов, оборудования и вентиляции, для санитарной охраны атмосферного воздуха, для профилактики неблагоприятного воздействия загрязняющих атмосферный воздух микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов на здоровье населения городских и сельских населенных пунктов.**

**ПДК микроорганизмов в воздухе рабочей зоны являются гигиеническим нормативом - ГН 2.1.6.1762-03 "Предельно допустимые концентрации микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в воздухе рабочей зоны" для использования при проектировании производственных зданий, технологических процессов, оборудования, вентиляции, для контроля за качеством производственной среды и профилактики неблагоприятного воздействия на здоровье работающих.**

**Такие нормативы устанавливаются на основании комплексных токсикологических, иммунологических и бактериологических исследований и представляют собой концентрации микроорганизмов, которые при ежедневной, кроме выходных дней, работе в течение 8 часов и не более 40 часов в неделю, в течение всего рабочего стажа не должны вызывать заболеваний или отклонений в состоянии здоровья человека, а также не оказывать воздействие на будущие поколения людей. Рабочей зоной, на которую распространяется действие нормативов, является пространство высотой до 2-х метров над уровнем пола или площадки, на котором находятся места постоянного или временного пребывания работающих.**

**3. В части третьей комментируемой статьи содержится обязанность юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов. Закрепленные рассматриваемой частью комментируемой статьи обязанности корреспондируют иным статьям данного закона и положениям иных нормативно-правовых актов.**

**Во-первых, ст.ст. 22 и 23, закрепляющим основы нормирования допустимого воздействия на окружающую среду и предусматривающим установление нормативов выбросов и сбросов микроорганизмов в окружающую среду, исходя из нормативов допустимой нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. Как и в отношении осуществления деятельности, сопряженной с выбросами и сбросами химических веществ в атмосферу и водные объекты, поступление микроорганизмов в окружающую среду в результате антропогенной деятельности является правомерным лишь при наличии разрешения, выданного компетентным органом исполнительной власти - Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.**

**Основанием для выдачи разрешение на выбросы микроорганизмов в атмосферный воздух служит разработка хозяйствующим субъектом и утверждение в установленном порядке проекта предельно допустимых выбросов, а разрешения на сброс в водные объекты - наличие у водопользователя утвержденных нормативов предельно допустимых сбросов (НДС) или установленных лимитов на сбросы.**

**Во-вторых, на реализацию положений ч. 3 направлена ст. 67 комментируемого закона, которая регулирует порядок осуществления производственного экологического контроля и ст. 11 Закона о промышленной безопасности, закрепляющая обязанность эксплуатирующей организации организовывать и осуществлять производственный контроль за требованиями промышленной безопасности.**

**В-третьих, существует целый комплекс нормативно-технических документов, регламентирующих правила безопасности в биологической промышленности. Например, утвержденные Департаментом ветеринарии Минсельхозпрода России 7 июля 1999 г. Правила безопасности, производственной санитарии, охранно-карантинного и ветеринарно-санитарного режимов на предприятиях биологической промышленности, определяют порядок работы с микроорганизмами и ядами биологического происхождения, а также их учета, хранения и обращения. Данный документ был разработан на основе Санитарных правил: СП 1.2.011-94 "Эпидемиология. Безопасность работы с микроорганизмами I и II групп патогенности" и СП 1.2.036-95 "Эпидемиология. Порядок учета, хранения, передачи и транспортирования микроорганизмов I - IV групп патогенности".**

**В-четвертых, имеются требования к содержанию микроорганизмов в пищевых продуктах. Например, СанПиН 2.3.2.1078-01 "Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов" и принятые к нему дополнения содержат требования об обязательном указании на упаковке пищевых продуктов сведений о том, что продукт был получен с использованием генно-инженерно-модифицированных микроорганизмов. В соответствии с п. 4.1. данных санитарных правил и норм, новые пищевые продукты, полученные из ГМО растительного происхождения, подлежат обязательной государственной регистрации, осуществляемой Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.**

**Статья 51. Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления**

**1. Комментируемая статья содержит экологические требования при обращении с отходами производства и потребления. Выделение в отдельную группу таких требований обусловлено увеличивающимися объемами образования отходов и, как следствие, все возрастающим их негативным воздействием на окружающую среду. Сложившаяся стране ситуация в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов ведет к значительному экономическому ущербу и представляет реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны. Ежегодно в Российской Федерации образуется около 7 млрд. тонн отходов, из которых используется лишь 2 млрд. тонн, или 28,6%. На территории страны в отвалах и хранилищах накоплено около 80 млрд. тонн только твердых отходов. Особую тревогу вызывает накопление в отвалах и свалках токсичных, в том числе содержащих канцерогенные вещества, отходов, общее количество которых достигло 1,6 млрд. тонн.**

**Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.) понимает под отходами вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства. В законодательстве Российской Федерации, отходы определяются как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства (ст. 1 Закона об отходах). В соответствии со ст. 4.1. Закона об отходах, отходы подразделяются на 5 классов в зависимости от степени их опасности для человека и окружающей среды.**

**Если ранее к видам деятельности, подлежащим лицензированию относились сбор, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение опасных отходов, то в настоящий момент лицензированию подлежит деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению отходов 1-4 классов опасности. Не подлежит лицензированию деятельность по накоплению отходов 1-5 классов опасности, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов 5 класса опасности. Это объясняется тем, что реальную опасность для окружающей среды, жизни и здоровья человека представляют отходы 1-4 классов опасности, где 4 класс - малоопасные отходы, а 1 класс - чрезвычайно опасные отходы. Руководствуясь предложенной законодателем классификацией, к 5 классу опасности отходов относятся практически неопасные отходы, при этом отсутствие четких указаний в законе относительно лицензирования деятельности по обращению с отходами 5 класса опасности до недавнего времени означали обязательность лицензирования такой деятельности.**

**Необходимо отметить, что приведенная в ст. 4.1. Закона об отходах классификация отходов не является единственной. По степени токсичности, отходы подразделяются на 4 класса в соответствии с положениями Санитарных правил по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления (СП 2.1.7.1386-03), утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16 июня 2003 г. N 144: 1 класс - чрезвычайноопасные; 2 класс - высокоопасные; 3 класс - умеренноопасные; 4 класс - малоопасные.**

**Эта градация отходов не распространяются на радиоактивные, взрыво- и пожароопасные отходы, а также отходы, способные вызвать инфекционные заболевания (пищевые отходы, отходы лечебно-профилактических учреждений, осадки хозяйственно-бытовых сточных вод и т.п.).**

**В соответствии с СанПиН 2.1.7.728-99 "Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений", утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 января 1999 г., отходы здравоохранения подразделяются по степени их эпидемиологической, токсикологической и радиационной опасности на пять классов опасности: Класс А. Неопасные отходы лечебно - профилактических учреждений; Класс Б. Опасные (рискованные) отходы лечебно - профилактических учреждений; Класс В. Чрезвычайно опасные отходы лечебно-профилактических учреждений; Класс Г. Отходы лечебно-профилактических учреждений, по составу близкие к промышленным; Класс Д. Радиоактивные отходы лечебно-профилактических учреждений. В зависимости от устанавливаемого класса, санитарным законодательством устанавливаются особенности сбора, хранения и утилизации отходов здравоохранения.**

**В п. 3 ст. 10 Закона об отходах содержится обязанность различных субъектов хозяйственной деятельности предусматривать места (площадки) для сбора отходов на стадии проектирования различных объектов.**

**Фактически в действующем законодательстве существуют два понимания сбора отходов. Во-первых, согласно ст. 1 Закона об отходах под сбором отходов понимается прием или поступление отходов от физических и юридических лиц в целях дальнейшего использования, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов. Таким образом, предполагается, что лицо, осуществляющее сбор отходов, совершает определенные действия по приему отходов от третьих лиц. Во-вторых, сбор отходов означает их складирование в специально отведенных для этого местах, при этом деятельность по сбору отходов может осуществлять как собственник отходов, так и специализированная организация (ст. 10 Закона об отходах). В действующих государственных стандартах дано понятие сбора отходов, близкое ко второму его законодательному определению: в ГОСТ 30772-2001 сбор отходов понимается как деятельность, связанная с изъятием отходов в течение определенного времени из мест их образования, для обеспечения последующих работ по обращению с отходами. В соответствии с положениями ГОСТ 3.1603-91 сбор отходов предполагает определенные действия исполнителей, регламентированные документами и обеспечивающие соблюдение соответствующих требований по охране и сохранению окружающей среды, связанные с удалением отходов из мест образования и накоплением их с целью последующего использования или уничтожения (захоронения).**

**Сбор отходов осуществляется в мусоросборочные контейнеры. В проектной документации предусматриваются места для размещения контейнерных площадок, которые должны соответствовать требованиям нормативных документов. Например, постановлением Главы Администрации Муниципального образования "Холмский городской округ" от 23 июня 2008 г. N 577 "Об утверждении Порядка организации сбора и вывоза отходов на территории МО "Холмский городской округ", закреплено, что контейнерной площадкой является ровное асфальтовое или бетонное покрытие с уклоном (0.02%) в сторону проезжей части дороги, имеющее ограждение (кирпичное, бетонное, сетчатое и т.п.) высотой 1,2-1,5 м., расположенная на расстоянии не менее 20 метров от окон жилых зданий, детских площадок и других мест постоянного пребывания людей, но не более 100 метров от наиболее удаленного входа в жилое здание. С учетом плотности застройки возможна установка на расстоянии менее 20 метров от указанных объектов. В соответствии с Правилами обращения с отходами в г. Санкт-Петербурге (утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 2 августа 2005 г.), мусоросборники всех типов должны устанавливаться на бетонированной или асфальтированной площадке, как правило, с ограждением из стандартных железобетонных изделий и посадкой вокруг площадки кустарниковых насаждений.**

**Нормативно-правовыми актами или нормативно-техническими документами могут устанавливаться особенности сбора отходов, образуемых при различных видах хозяйственной и иной деятельности. Например, СанПиН 2.1.7.728-99 устанавливает правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений. В частности, все отходы ЛПУ подразделены на классы опасности, в зависимости от которых устанавливаются требования к организации площадок по сбору отходов.**

**Захоронение опасных отходов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями производится на специальных объектах только по разрешению (лицензии), при этом на них должен быть составлен Паспорт опасных отходов на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности. Определение "объект размещения отходов" раскрывается в ст. 1 Закона об отходах. Под объектом размещения отходов понимается специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов. В соответствии с п. 2.5 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.1.7.1322-03 "Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления" (СанПиН 2.1.7.1322-03) объектом размещения отходов также считаются открытые площадки или специализированные помещения, на которых производится временное хранение отходов, в том числе в целях их последующей утилизации. Разновидностями объектов размещения отходов являются полигоны, шламохранилища, хвостохранилища, отвалы горных пород и другие объекты, на которых могут быть размещены отходы, отвечающие всем законодательным требованиям.**

**Одна из разновидностей объектов размещения отходов - полигоны твердых бытовых отходов (ТБО), представляют собой специальные сооружения, предназначенные для изоляции и обезвреживания ТБО, которые должны гарантировать санитарно - эпидемиологическую безопасность населения (п. 2.1. Санитарных правил СП 2.1.7.1038-01, утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 марта 2001 г. N 16). Для создания объектов размещения отходов необходимо разрешение компетентного государственного органа, которым является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.**

**Увеличение количества опасных отходов ставит перед юридическими лицами и предпринимателями, чья деятельность связаны с их образованием, задачу обезвреживания, утилизации либо переработки этих отходов. При этом основная трудность для данных субъектов состоит в том, что отходы, как правило, приходится перевозить, а риск, связанный с хранением, перегрузкой, транспортировкой опасных веществ, весьма велик.**

**Законодательство в этой связи призвано установить необходимые нормы, при соблюдении которых будет обеспечена безопасность людей, имеющих отношение к транспортировке опасных отходов, а также людей, которые могут оказаться (и пострадать) в случае возникновения аварийных ситуаций. Важное значение имеет также экологический аспект перевозки опасных веществ, поскольку воздействие опасных веществ, перевозимых различными видами транспорта, на окружающую среду может вызвать необратимые изменения (вплоть до гибели) флоры и фауны.**

**В п. 1 ст. 16 Закона об отходах обозначен закрытый перечень требований для транспортирования и передачи опасных отходов.**

**Первое требование - это наличие паспорта опасных отходов. Паспорт опасных отходов - основной документ, достоверно свидетельствующий о степени и виде опасности, основных ресурсных и сырьевых характеристиках отходов, распространяется на любые отходы производства и потребления, образующиеся, складируемые и потребляемые, включая отходы, являющиеся результатами трансграничных перевозок из-за рубежа и за рубеж.**

**Второе требование напрямую вытекает из первого - наличие специально оборудованного и снабженного специальными знаками транспортного средства для перевозки опасных отходов.**

**Третье обязательное условие касается соблюдения требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах. Приказом Министерства транспорта РФ от 8 августа 1995 г. N 73 утверждены Правила перевозки опасных грузов автомобильным транспортом. Контроль за соблюдением Правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом осуществляет Российская транспортная инспекция.**

**Данные Правила определяют основные условия перевозок опасных веществ автомобильным транспортом, общие требования по обеспечению безопасности при их транспортировке, регламентируют взаимоотношения, права и обязанности участников перевозки опасных грузов. Перевозка железнодорожным транспортом осуществляется на основании ст.ст. 3, 31 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" от 10 января 2003 г. N 18-ФЗ и Правил переадресовки грузов на железнодорожном транспорте, утв. МПС России в 2003 году.**

**Четвертое требование - наличие документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.**

**Требования обеспечения безопасности при трансграничном перемещении отходов содержатся в ст. 17 Закона об отходах. В российском законодательстве под трансграничным перемещением отходов понимается перемещение отходов с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на территорию (через территорию), находящуюся под юрисдикцией другого государства, или в район, не находящийся под юрисдикцией какого-либо государства, при условии, что такое перемещение отходов затрагивает интересы не менее чем двух государств.**

**Базовым международным документом, регулирующим трансграничное перемещение отходов, является Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Она была совершена в Базеле 22 марта 1989 г., подписана СССР в Нью-Йорке 23 марта 1990 г. Федеральным законом от 25 ноября 1994 г. N 49-ФЗ "О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением" она была ратифицирована и вступила в силу для России 1 мая 1995 г.**

**Положения этой конвенции, а также положения принятой в ее развитие Резолюции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) "О трансграничном перемещении опасных отходов, предназначенных для операций по регенерации" предусматривают существование национального нормативного и правового обеспечения регулирования ряда важнейших вопросов, касающихся обращения с отходами, в частности вопросов определения степени опасности тех или иных отходов, а также национальной системы контроля за достоверностью определения опасных характеристик отходов. Названные межгосударственные соглашения рассматривают в качестве основных два аспекта регулирования обращения с отходами: безопасность обращения и повторное вовлечение отходов в промышленное производство, т.е. наиболее полное использование их ресурсных качеств.**

**Порядок трансграничного перемещения отходов утвержден постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г. N 442 "О трансграничном перемещении отходов" в виде Правил. Правила трансграничного перемещения отходов устанавливают общий порядок ввоза опасных и других отходов, в приложении к данным правилам сформированы два списка: Перечень опасных отходов, ввоз (вывоз) которых на территорию (с территории) РФ осуществляется по лицензии Минэкономразвития РФ, выдаваемой на основании разрешения МПР РФ (его территориальных органов) на трансграничное перемещение отходов и Перечень опасных отходов, ввоз (транзит) которых на территорию (по территории) России запрещается, а вывоз с территории РФ осуществляется по лицензии Минэкономразвития РФ, выдаваемой на основании разрешения МПР РФ (его территориальных органов) на трансграничное перемещение отходов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 выдачу разрешений на трансграничное перемещение отходов осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Вывоз отходов, указанных в данных перечнях с территории Российской Федерации на территорию государства, не являющегося стороной Базельской конвенции, запрещается.**

**Трансграничное перемещение отходов производства взрывчатых веществ осуществляется в соответствии с Положением об осуществлении ввоза в Российскую Федерацию, вывоза из Российской Федерации и транзита по территории Российской Федерации взрывчатых веществ, в том числе после утилизации боеприпасов, а также отходов их производства, средств взрывания, порохов промышленного назначения и пиротехнических изделий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. N 512.**

**2. Частью второй комментируемой статьи устанавливаются правовые запреты на осуществление отдельных видов деятельности в области обращения с отходами. Установление указанных запретов продиктовано значительным негативным воздействием таких видов деятельности на окружающую среду, и, как следствие, высокой степенью их общественной опасности.**

**Во-первых, запрещается сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву.**

**Подобный запрет является предметом регулирования и природоресурсного законодательства. Так, ст. 56 ВК РФ запрещает сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), и сброс сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, а также захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ. Юридические и физические лица, нарушающие указанные требования в зависимости от общественной опасности правонарушения несут административную или уголовную ответственность.**

**Так, лица, осуществляющие сброс отходов в водные объекты, могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ ("Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления") и ст. 8.13 КоАП РФ ("Нарушение правил охраны водных объектов"). Если такая деятельность причинила существенный вред животному и растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, либо вред здоровью человека или массовую гибель животных, то виновное лицо привлекается к уголовной ответственности по ст. 250 УК РФ. Преступлением считается также сброс отходов производства и потребления в водные объекты, расположенные на территории заповедников, заказников, в зонах чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия.**

**Причиненный ущерб окружающей среде в результате сброса отходов производства и потребления в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву подлежит возмещению в полном объеме в порядке, определенном гражданским законодательством.**

**Во-вторых, запрещается размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским населенным пунктам, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека.**

**Данный запрет реализуется в процессе принятия решений о сооружении объектов размещения отходов: ст. 12 Закона об отходах устанавливает основное правило определения мест строительства объектов размещения отходов, которое осуществляется только при условии проведения специальных гидрологических, геологических и иных исследований; проектная документация на объекты размещения и обезвреживания отходов 1-4 классов опасности подлежит обязательной экологической экспертизе (п. 7.2. ст. 11 Закона об экологической экспертизе). Вокруг объектов размещения отходов устанавливаются санитарно-защитные зоны. В соответствии с действующей редакцией СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. N 74, санитарно-защитная зона (СЗЗ) является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме, в частности, в санитарно-защитной зоне объектов размещения отходов запрещается размещение жилой застройки, скважин и колодцев для питьевых целей. В отношении особо опасных объектов размещения отходов, к которым относятся, например, захоронения крупного рогатого скота, зараженного сибирской язвой, размер СЗЗ устанавливается постановлением Главного государственного санитарного врача РФ.**

**В-третьих, недопустимо захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов. Охрана водосборных площадей водных объектов (ст. 102 ВК РФ) регламентируется отдельной статьей ВК РФ. Под водосборной площадью понимается территория, сток с которой формирует водный объект. Охрана водосборных площадей водных объектов предполагает восстановление их экологического режима и объема стока, водохранилищ, пойм, водоохранных зон, берегоукрепление, компенсационные меры при мостовых и на водозащитных сооружениях. На водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещение захоронений отходов, свалок, кладбищ, скотомогильников и других объектов, влияющих на состояние подземных вод.**

**В-четвертых, запрещается ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания. Данный запрет означает, что в принципе в целях дальнейшего вторичного использования в коммерческих целях, отходы, в том числе и опасные, могут быть ввезены из-за границы. Примером неоднозначности положений комментируемой статьи является длительный судебный процесс, инициированный в 2007 г. общественной организацией Гринпис против голландского правительства по делу о прекращении ввоза радиоактивных отходов в Россию. По данным Гринпис, лишь 10% ввезенного обедненного гексафторида урана (ОГФУ), который является радиоактивным, вернется в Нидерланды. Около 125 000 тонн опасных отходов навсегда останутся в России и присоединятся к 700 000 тонн уже накопленного ОГФУ отечественного происхождения. Кроме того, условия хранения металлических контейнеров с ОГФУ и отходами его переработки на российских предприятиях не соответствуют не только международным требованиям, но даже и требованиям, действующим в Российской Федерации. Кроме того, Россия в настоящее время является единственной страной в мире, принимающей в промышленных масштабах ОГФУ из-за рубежа, при этом страна уже пострадала от деятельности атомной отрасли: в 15 субъектах РФ существуют радиационно зараженные территории, на которых, в большинстве случаев, проживают люди.**

**3. Правовое регулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется нормативными правовыми актами экологического законодательства. Согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ законодательство об охране окружающей среды (экологическое законодательство), отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Это означает, что органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере обращения с отходами. Из анализа ч. 4 ст. 15 Конституции РФ следует вывод о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, несмотря на то, что указанные международно-правовые акты не упомянуты в комментируемой статье, они действуют на территории России и определяют поведение и деятельность субъектов, которым они адресованы.**

**В числе таких международных актов следует выделить:**

**- Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.);**

**- Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 г.);**

**- Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов (Москва, 12 апреля 1996 г.);**

**- Модельный закон "Об отходах производства и потребления" (новая редакция) (принят постановлением на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 31 октября 2007 г. N 29-15);**

**- Межправительственное соглашение государств - участников СНГ "О контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов" (Москва, 12 апреля 1996 г.) и т.д.**

**Основополагающим законодательным актом в сфере обращения с отходами является Закон об отходах. Наряду с данным законом, деятельность в сфере обращения с отходами регулируется и иными актами экологического законодательства, в том числе следующими федеральными законами: Законом об охране атмосферного воздуха (ст. 18, 30); Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (ст. 22, 27, 30, 40, 51); Законом об атомной энергии (ст. 22, 25, 28, 44, 47); Законом об экологической экспертизе (ст. 11); Законом об охране озера Байкал (ст. 6, 14) и т.д.**

**Ряд вопросов в сфере обращения с отходами регулируется нормативными актами иной отраслевой принадлежности. В их числе следует выделить ГК РФ (ст. 226), ВК РФ (ст. 56-59, 65), ГрадК РФ (ст. 35, 49), ЗК РФ (ст. 13, 27, 75, 89), Таможенный кодекс РФ (ст. 183), КоАП РФ (ст. 8.2, 8.6, 8.13, 8.19, 8.31, 14.26 и т.д.), УК РФ (ст. 247) и т.д.**

**Помимо федеральных законов, деятельность в области обращения с отходами является предметом регулирования иных нормативно-правовых актов, среди которых следует выделить:**

**а) указы Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 22 февраля 1992 г. N 179 "О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена");**

**б) постановления Правительства РФ (например, постановление Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 "О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение");**

**в) акты федеральных органов исполнительной власти (например, приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 29 июля 2008 г. N 258 "О дополнительных мерах по проведению государственного санитарно-эпидемиологического надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов при обращении с отходами производства и потребления").**

**Полномочия субъектов РФ в области обращения с отходами изложены в ст. 6 Закона об отходах. Необходимо отметить, что большинство субъектов РФ конкретизировало свои полномочия в сфере обращения с отходами производства и потребления в региональных законах "Об охране окружающей среды" и/или специальных законах об отходах. В качестве примера приведем: Закон Кировской области от 6 июня 2007 г. N 131-ЗО "Об отходах производства и потребления в Кировской области"; Закон Московской области от 8 ноября 2001 г. N 171/2001-ОЗ "Об отходах производства и потребления в Московской области"; Закон Владимирской области от 9 октября 2007 г. N 130-ОЗ "Об отходах производства и потребления во Владимирской области".**

**В сфере регулирования обращения с отходами производства и потребления могут действовать и муниципальные правовые акты. При этом нормы об обращении с отходами могут находиться:**

**а) в Уставах муниципальных образований. Как правило, в уставах констатируется, что организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов относится к вопросам местного значения, а также уточняется, что непосредственной организацией таких работ занимается орган исполнительной власти муниципального образования (администрация муниципального района, поселения, городского округа);**

**б) в специальных муниципальных правовых актах. В качестве примера следует привести Правила по регулированию очистки территории муниципального образования "Город Ижевск" от отходов (Утверждены решением Городской думы города Ижевска от 3 октября 2006 г. N 146); Постановление Администрации г. Тюмени от 18 октября 2007 г. N 24-пк "Об утверждении порядка сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в городе Тюмени"; Решение Азовского районного собрания депутатов Ростовской области N 124 от 20 февраля 2007 г. "Об утверждении Правил обращения с отходами на территории Азовского района" и т.д.;**

**в) в муниципальных целевых программах в сфере обращения с отходами. Наиболее ярким примером тут является муниципальный правовой акт города Владивостока "Муниципальная целевая программа "Отходы" на 2006-2015 годы" (Принят Думой города Владивостока 9 июня 2006 года).**

**В п. 2 ст. 2 Закона об отходах содержится ряд исключений из общего правила о том, что отношения в сфере обращения с отходами регулируются федеральными, региональными и муниципальными правовыми актами. Применительно к отношениям в области обращения с радиоактивными отходами, с биологическими отходами, с отходами лечебно-профилактических учреждений, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты действует только федеральное законодательство.**

**Такие законодательные акты (помимо комментируемого закона) приняты и действуют, в том числе:**

**а) в сфере обращения с радиоактивными отходами: Закон об атомной энергии;**

**б) в сфере обращения с биологическими отходами (биологические отходы - это отходы, образующиеся в результате практической деятельности научных, медицинских или ветеринарных учреждений (при экспериментах с использованием животных, живых организмов, биологических жидкостей, материалов и тканей), гибели скота, других животных и птицы (включая скотомогильники прошлых лет, собственники которых неизвестны), а также отходы, образующиеся в биотехнологической промышленности при переработке сырья животного происхождения, подлежат особому регулированию в связи с их высокой потенциальной опасностью для окружающей среды. Они подлежат утилизации путем переработки на ветеринарно-санитарных утилизационных заводах (цехах) обеззараживанию в биотермических ямах, уничтожению сжиганием или, в исключительных случаях, захоронению в специально отведенных местах) - Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;**

**в) в сфере обращения с отходами лечебно-профилактических учреждений (под таковыми понимаются все виды отходов, образующиеся в: больницах, (общегородских, клинических, специализированных, ведомственных, в составе научно-исследовательского, учебного институтов), поликлиниках (в т.ч. взрослых, детских, стоматологических), диспансерах; станциях скорой медицинской помощи; станциях переливания крови; учреждениях длительного ухода за больными; научно-исследовательских институтах и учебных заведениях медицинского профиля; ветеринарных лечебницах; аптеках; фармацевтических производствах; оздоровительных учреждениях (санаториях, профилакториях, домах отдыха, пансионатах); санитарно-профилактических учреждениях; учреждениях судебно-медицинской экспертизы; медицинских лабораториях; частных предприятиях по оказанию медицинской помощи) - Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;**

**г) отношения по выбросам вредных веществ в атмосферу регулируются комментируемым законом, Законом об охране атмосферного воздуха, Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;**

**д) отношения по сбросу вредных веществ в водные объекты регулируются ВК РФ, Федеральным законом от 31 июля 1998 г. "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации", Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.**

**Статья 52. Требования в области охраны окружающей среды при установлении защитных и охранных зон**

**1. Положения комментируемой статьи содержат экологические требования при установлении зон с особым режимом использования территорий - охранных и защитных зон. В ст. 1 ГрадК РФ перечислены разновидности таких зон, в том числе, и не упоминаемых в комментируемой статье - зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ (объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.**

**В зависимости от цели, преследуемой при их установлении, все охранные и защитные зоны можно разделить на две группы:**

**а) зоны, предназначенные для охраны объекта от антропогенного загрязнения или вредного физического воздействия, поступающего извне. К таким объектам относятся природные объекты, особо охраняемые природные территории, а также объекты, созданные человеком и имеющие особое значение для охраны окружающей среды, обеспечения экологической и государственной безопасности, иных общественно полезных целей.**

**б) зоны, устанавливаемые в целях для защиты населения и территорий от негативного воздействия опасного промышленного или иного экологически опасного объекта. Общим для двух рассматриваемых разновидностей охранных и защитных зон является установление в пределах их территорий ограничений на осуществление хозяйственной и иной деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды.**

**Типичным примером первой разновидности охранных зон являются водоохранные зоны, особенности правового режима которых определяется в ст. 65 ВК РФ. В соответствии с положениями данной статьи, водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Например, в водоохраной зоне нельзя использовать сточные воды для удобрения, размещать кладбища, устраивать свалки, организовывать автостоянки и т.п. Строительство на территории водоохранной зоны не запрещено законодательством, но его осуществление возможно лишь при жестком соблюдении существующих экологических требований.**

**В пределах водоохранных зон выделяются прибрежные полосы, с еще более строгим режимом охраны: на их территориях вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. В частности, данные полосы должны быть свободны от каких-либо застроек.**

**Порядок установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов определяется в Постановлении Правительства РФ от 10 января 2009 г. N 17. Границы водоохранных зон и прибрежных полос устанавливаются:**

**а) органами государственной власти субъектов Российской Федерации - в отношении водных объектов, расположенных на территории субъекта РФ, используемых для питьевого или хозяйственно-бытового водоснабжения при реализации полномочий, переданных РФ по охране водных объектов и их частей, находящихся в федеральной собственности;**

**б) Федеральным агентством водных ресурсов и его территориальными органами - в отношении морей и их отдельных частей, а также в отношении водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ, а использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения 2-х и более субъектов РФ и которые входят в перечень водохранилищ, установленный Правительством Российской Федерации.**

**Основными задачами данных органов государственной власти являются: определить ширину водоохраной зоны и прибрежной полосы водного объекта в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 65 ВК РФ, описать границы водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водного объекта, их координат и опорных точек, отобразить границы прибрежных защитных полос водных объектов на картографических материалах, установить границы водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов непосредственно на местности.**

**После установления водоохраной зоны и прибрежной полосы, сведения об их границах, в том числе, картографические материалы в течение одного месяца должны быть направлены в Федеральное агентство водных ресурсов для занесения в Государственный водный реестр.**

**Другим примером охранных зон, устанавливаемых в целях защиты природного объекта, являются зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.**

**Правовым основанием для установления данных зон является Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В ст. 18 данного закона в числе санитарно-эпидемиологических требований к водным объектам, используемым в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях, называется установление зон санитарной охраны таких водных объектов. Для каждой такой зоны готовится проект, утверждаемый органами исполнительной власти субъектов РФ, при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам. В пределах такой зоны ограничивается хозяйственная деятельность, являющаяся источником биологического, химического и физического вредного воздействия на водный объект.**

**Кроме зон санитарной охраны в законодательстве указаны и так называемые зоны специальной охраны водных объектов. В ст. 34 ВК РФ предусмотрено создание таких зон при резервировании источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Правовой режим зон специальной охраны соответствует режиму зон санитарной охраны подземных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.**

**К первой разновидности охранных и защитных зон относятся зоны, устанавливаемые вокруг особо охраняемых природных территорий, предусмотренные Законом об ООПТ. Согласно п. 3 ст. 2 данного закона, в целях защиты ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности (п. 3 ст. 8 Закона об ООПТ предусматривает создание охранных зон государственных природных заповедников на прилегающих территориях; п. 7 ст. 12 говорит об охранных зонах вокруг национальных парков и т.д.).**

**В соответствии с п. 4 ст. 8 Закона об ООПТ, решение об образовании охранной зоны заповедников принимается органом государственной власти субъекта РФ, также как и положения о таких зонах утверждаются на уровне субъекта РФ. При этом в некоторых случаях имеет место превышение органами государственной власти субъекта Российской Федерации своих полномочий, что подтверждается судебной практикой.**

**Так, определением Верховного Суда РФ от 21 января 2009 г. N 11-Г08-19 признан недействующим п. 7 Положения об охранной зоне Волжско-Камского государственного заповедника, согласно которому запрещалось изъятие и предоставление земельных участков для всех видов хозяйственной и иной деятельности (строительства объектов производственного назначения, жилищного, дачного, гаражного и пр.), ведение личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества. Позиция суда основывалась на конституционных положениях о разграничении предметов федерального ведения и ведения субъектов РФ. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые территории находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Данному положению корреспондирует правило ст. 1 Закона об ООПТ, согласно которому отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. При этом отношения, регулируемые п. 7 Положения об охранной зоне по изменению размеров земельных участков, предоставленных гражданам ранее, в результате сделок с ними (наследование, дарение, купля-продажа и пр.), выходят за рамки ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении, так как являются гражданско-правовыми по своей природе и попадают в исключительное федеральное ведение (ст. 71 Конституции). Таким образом, Кабинет Министров РТ, лишив граждан - собственников права на совершение гражданско-правовых сделок с земельными участками, вышел за рамки компетенции субъекта РФ, что послужило основанием признания нормативно-правового акта в рассматриваемой части не соответствующим федеральному законодательству.**

**Из общего числа ООПТ особое правовое положение занимают лечебно-оздоровительные местности и курорты, охрана которых осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны. Так, согласно п. 3 ст. 16 Закона о природных лечебных ресурсах, в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.**

**На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий. На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение и промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением. Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне - пользователями, во второй и третьей зонах - пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.**

**Примером зоны, предназначенной для охраны объектов, имеющих особое значение для охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности могут служить охранные зоны стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, создаваемые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 августа 1999 г. N 972. Стационарные пункты наблюдений государственной наблюдательной сети, предназначенные для осуществления государственного мониторинга за состоянием окружающей среды, представляют собой комплексы, включающие в себя земельный участок или часть акватории с установленными на них приборами и оборудованием для определения характеристик окружающей природной среды, ее загрязнения. Охранные зоны вокруг данных пунктов создаются в целях получения достоверной информации о состоянии окружающей среды, так как хозяйственная деятельность может негативно повлиять на точность измерений. Например, размещение автостоянки в непосредственной близости от пункта наблюдений за загрязнением атмосферы может служить причиной необоснованно высоких показателей диоксида углерода в воздухе населенного пункта. Охранной зоной стационарного пункта наблюдений является земельный участок или часть акватории, ограниченный на плане местности замкнутой линией, отстоящей от границ этих пунктов на расстоянии, как правило, 200 метров во все стороны, в пределах которого устанавливаются ограничения на хозяйственную деятельность. Необходимо отметить, что точный размер охранной зоны в законодательстве не определен, и размеры и границы таких зон устанавливаются в каждом конкретном случае органами местного самоуправления в зависимости от рельефа местности и от других условий.**

**В качестве охранных зон объектов, созданных человеком, устанавливаемых с целью предотвращения негативного воздействия на объекты и обеспечения безопасности могут рассматриваться охранные зоны железных дорог, создаваемые в соответствии со ст. 9 Федерального закона "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" от 10 января 2003 г. и Постановлением Правительства РФ "О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог". Согласно положений указанных нормативно-правовых актов, охранные зоны могут устанавливаться по решению Федерального агентства железнодорожного транспорта вдоль полосы отвода железных дорог в случае прохождения железнодорожных путей в местах, подверженных снежным лавинам, оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, и другим опасным геологическим воздействиям, в районах подвижных песков, по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений или по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов, вызвать появление селевых потоков и снежных лавин, повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей. В целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление строительства капитальных зданий и сооружений, устройства временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, распашку земель, выпас скота, выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.**

**2. Не меньший интерес представляет вторая разновидность защитных и охранных зон, устанавливаемых для защиты населения и территорий от негативного воздействия опасного промышленного или иного экологически опасного объекта. Наиболее распространенным видом таких зон является санитарно-защитная зона, представляющая собой своего рода барьер, отделяющий промышленную площадку от жилой застройки в целях охраны жизни, здоровья людей, условий их жизнедеятельности, среды обитания растений, животных и других организмов. Наряду с комментируемым законом обязанность по установлению санитарно-защитных зон содержится в законодательстве об охране отдельных компонентов окружающей среды. Так, ст. 16 Закона об охране атмосферного воздуха говорит об установлении санитарно-защитных зон организаций в целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения, размеры которых определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций.**

**Санитарно-защитные зоны (СЗЗ) устанавливаются вокруг предприятий, зданий и сооружений, являющихся источниками вредного воздействия на окружающую среду, уровень которого за пределами промышленной площадки превышает ПДК, ПДУ или дозы облучения. По данным Роспотребнадзора, в 2008 г. на территории РФ находилось 168 618 промышленных объектов и производств, которые являются источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. Из них к предприятиям I и II классов опасности было отнесено 7 626 объектов.\*(71) В связи с увеличивающимся негативным воздействием на окружающую среду экологически опасных производств, основная цель организации СЗЗ видится в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека до пределов, устанавливаемых действующими гигиеническими и экологическими нормативами. Правила установления СЗЗ - предмет регулирования санитарного законодательства. В настоящее время действующим нормативно-правовым документом в данной области является СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", с последующими изменениями и дополнениями. Согласно его положениям, все объекты, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду, подлежат разделению на пять классов, в зависимости от которых определяется ширина санитарно-защитной зоны (от 50 до 1000 м.).**

**В пределах СЗЗ запрещается размещать жилые здания, дошкольные учреждения, школы, университеты, коллективные или индивидуальные дачно-садовые участки, предприятия по производству лекарственных средств и пищевой промышленности, объекты хозяйственной деятельности, оказывающие воздействие на окружающую среду такого же или большего класса вредности и т.п. Объекты, которые разрешено размещать в границах СЗЗ перечислены в п. 2.26 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.**

**Возможно два варианта установления СЗЗ: для уже действующих и для проектируемых предприятий, зданий, сооружений. В обоих случаях необходимо разработать проект обоснования размера санитарно-защитной зоны. Данный проект определяет ориентировочную ширину СЗЗ на основании санитарной классификации предприятий, обоснованную на основании расчетов ожидаемых загрязнений атмосферного воздуха (с учетом фона), уровней физического воздействия на атмосферный воздух и подтвержденную результатами натурных исследований и измерений.**

**Санитарно-защитная зона промышленных производств и объектов разрабатывается последовательно: 1 этап - расчетная (предварительная) санитарно-защитная зона, выполненная на основании проекта с расчетами рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на атмосферный воздух (шум, вибрация, ЭМП и др.); 2 этап - установленная (окончательная) - на основании результатов натурных наблюдений и измерений для подтверждения расчетных параметров. Проводимые в целях установления СЗЗ лабораторные исследования атмосферного воздуха и измерения физических воздействий на атмосферный воздух на территории СЗЗ и на ее границе осуществляются службами промышленных объектов и производств, а также органами, уполномоченными осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор. На данном этапе проекты СЗЗ получают санитарно-эпидемиологическое заключение.**

**В настоящее время законодательно не урегулирован вопрос об установлении единой охранной зоны для группы промышленных предприятий, находящихся в непосредственной близости друг от друга. В п. 2.16 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 закреплено правило, согласно которому для групп промышленных предприятий или промышленного узла устанавливается единая СЗЗ с учетом суммарных выбросов и физического воздействия всех источников, а также результатов годичного цикла натурных наблюдений для действующих предприятий. Данная норма в настоящее время на практике не применяется, поскольку отсутствует механизм ее реализации. Судебная практика лишь подтверждает сложность и неоднозначность ситуации.**

**Например, ФАС ВСО в Постановлении от 31 октября 2005 г. N А33-10515/05-Ф02-5286/05-С1 указал, что хозяйствующий субъект не был привлечен к административной ответственности "...в связи с отсутствием закрепления порядка реализации положения пункта 2.16 Правил:", а довод контролирующего органа о необходимости наличия у хозяйствующего субъекта СЗЗ не был принят судом, поскольку предприятие, по мнению суда, должно иметь "совместно с рядом расположенными промышленными предприятиями единую СЗЗ...".**

**Обязательства предприятия по оформлению санитарно-защитной зоны не ограничиваются разработкой проекта ее организации и благоустройства, согласованием и утверждением размеров. Также необходимо произвести определенные действия по оформлению и регистрации соответствующего земельного участка. На основании п. 3 ст. 87 ЗК РФ, в состав земель промышленного и иного специального назначения для обеспечения безопасности могут включаться охранные, санитарно-защитные и другие зоны с особыми условиями использования. Земельные участки, которые входят в состав таких зон, у собственников, пользователей и арендаторов не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим, ограничивающий или запрещающий некоторые виды деятельности.**

**При уяснении вопроса об определении на местности СЗЗ необходимо брать в расчет нормы градостроительного законодательства. Как уже отмечалось выше, СЗЗ - одна из разновидностей зон с особыми условиями использования территорий (ст. 1 ГрадК РФ), которые отражаются в документах территориального планирования. При подготовке генеральных планов поселений и городских округов в них учитываются СЗЗ крупных промышленных объектов, причем вне зависимости от того, разработаны проекты СЗЗ эксплуатирующей организацией или нет. При отсутствии утвержденных компетентными органами границ СЗЗ за основу может быть взята санитарная классификация предприятий, установленная санитарными нормами и правилами.**

**Правила землепользования и застройки - документ градостроительного зонирования фактически решает вопрос о дальнейшем развитии территорий, во-первых, отражая существующее положение использования объектов капитального строительства, а во-вторых, определяя возможности их расширения или, наоборот, перепрофилирования. Градостроительный регламент, являясь частью правил землепользования и застройки, закрепляет виды разрешенного использования в границах соответствующей территориальной зоны, максимальные и минимальные размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, а также ограничения использования объектов капитального строительства. Таким образом, на основании градостроительного регламента вводится правовой режим ограничений прав собственников (пользователей) недвижимости в пределах зон с особыми условиями использования территорий. На основании положений ст. 56 ЗК РФ ограничения (обременения) прав на землю подлежат государственной регистрации, в том числе, и особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах.**

**Для осуществления государственной регистрации ограничений (обременений) необходимо закрепить утвержденные Роспотребнадзором границы СЗЗ на местности, для чего проводится межевание. Затем на основании сформированной межевой карты-плана ограничения устанавливаются актами органов государственной власти, органов местного самоуправления, в зависимости от того, в чьей собственности находится или находился до передачи в частную собственность земельный участок. В случае, если охранная или санитарно-защитная зона устанавливается одновременно с предоставлением земельного участка в собственность, постоянное (бессрочное) пользование или аренду, решения об установлении СЗЗ и предоставлении земельного участка могут составлять содержание одного акта органа государственной власти или местного самоуправления (например, постановления администрации муниципального образования).**

**Следующий этап - постановка на кадастровый учет ограничений (обременений) прав на землю в границах СЗЗ и осуществление их государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Необходимо отметить, что процесс постановки на кадастровый учет ограничений (обременений) и их государственной регистрации в настоящее время еще не отработан на практике. Например, в Удмуртской Республике по состоянию на 1 января 2010 г. по данным Управления Росрегистрации таких ограничений (обременений), связанных с установлением СЗЗ или охранных зон, зарегистрировано не было.**

**Действующее законодательство предусматривает возможность возмещения убытков, в том числе, упущенной выгоды собственникам земельных участков, причиненных ограничением их прав (ст. 57 ЗК РФ). Такие убытки возмещаются организациями, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных и санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков по Правилам, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2003 г. N 262. Основанием для возмещения убытков является акт государственного или муниципального органа об ограничении прав собственника земельного участка. Размер убытков рассчитывается как разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений и рыночной стоимостью того же участка с учетом ограничений, а также учитываются убытки, которые собственники земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав.**

**Определенную трудность представляет оформление СЗЗ на действующее предприятие, если в непосредственной близости от данного объекта осуществляется жилая застройка. В настоящее время таких примеров можно найти очень много. Анализ информации, полученной от 80-ти территориальных управлений Роспотребнадзора показал, что в Российской Федерации в 2005 году количество предприятий и организаций, имеющих установленную, но не организованную санитарно-защитную зону, составляло 76968, в них проживало 2671421 человек, т.е. около 2% населения страны.\*(72)**

**Типичным случаем является ситуация, когда, например, АЗС построена до 2003 г. (т.е. до введения в действие нового СанПиН), функционирует на протяжении многих лет, и в пределах так называемой "расчетной" СЗЗ в последние годы осуществляется строительство коттеджей или многоэтажных жилых домов. Как следствие, эксплуатирующая организация сталкивается с проблемами при установлении и согласовании СЗЗ. При этом в сложившейся ситуации "виновна" сама эксплуатирующая организация: если бы разработка и установление СЗЗ осуществлялись в соответствии с положениями санитарного законодательства, было бы получено санитарно-эпидемиологическое заключение в Роспотребнадзоре, разрешения на жилищное строительство в пределах СЗЗ получены бы не были. Выход из положения для эксплуатирующей организации видится в следующем: во-первых, можно попытаться оспорить законность жилых построек, при этом неизбежно эксплуатирующая организация столкнется с трудностями документированного обоснования своей позиции в суде (в случае, если у застройщиков имеются все необходимые документы); во-вторых, выполнить программу наблюдений за состоянием окружающей среды и сократить размер СЗЗ, что более реально осуществить на практике. Проблема состоит в том, что "сокращенные" санитарно-защитные зоны не отражают действительную картину воздействия экологически опасных объектов на здоровье человека и окружающую среду и не выполняют своих защитных функций.**

**Основаниями сокращения размеров санитарно-защитных зон являются:**

**- объективное доказательство стабильного достижения уровня техногенного воздействия на границе СЗЗ и за ее пределами в рамках и ниже нормативных требований по материалам систематических (не менее чем годовых) лабораторных наблюдений за состоянием загрязнения воздушной среды (для вновь размещаемых предприятий возможен учет лабораторных данных объектов-аналогов);**

**- подтверждение замерами снижения уровней шума и других физических факторов в пределах жилой застройки ниже гигиенических нормативов;**

**- уменьшение мощности, изменение состава, перепрофилировании предприятия и связанным с этим изменением класса опасности.**

**В соответствии с положениями СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 не допускается сокращение величины санитарно-защитной зоны для действующих предприятий на основании данных, полученных только расчетным путем.**

**Решения в отношении изменений размеров СЗЗ принимаются:**

**- для предприятий 1 и 2 классов - Главным государственным санитарным врачом РФ (его заместителем);**

**- для предприятий 3-5 классов - Главным государственным врачом субъекта РФ или его заместителем.**

**Отдельного разъяснения требует вопрос о переселении жителей с территории санитарно-защитной зоны. Действующее санитарное и экологическое законодательство не допускает размещение жилых домов в СЗЗ промышленных предприятий. В п. 2.11 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 содержится следующее правило: "в предпроектной, проектной документации на строительство новых, реконструкцию или техническое перевооружение действующих предприятий и сооружений должны быть предусмотрены мероприятия и средства на организацию и благоустройство санитарно-защитных зон, включая переселение жителей, в случае необходимости". Тем самым федеральное законодательство, по сути, запрещает с размещение новых производств на территориях, занятых жилой и иной застройкой. Исключением из правила являются случаи расположения производств на таких территориях, когда это связано с реализацией государственной или муниципальной нужды, определяемой как размещение объектов, перечисленных в подп. 2 п. 1 ст. 49 ЗК РФ и проведение для этих целей выкупа жилых зданий и иных объектов. В случае размещения экологически опасного объекта возможна и такая ситуация, когда по обоюдному согласию правообладатели жилой и иной недвижимости - с одной стороны, и инвесторы, желающие построить новое производство на месте существующей застройки - с другой стороны, согласятся за адекватную компенсацию освободить желаемую территорию, причем такие действия должны состояться не после размещения производства, а до этого.**

**На сегодняшний день нерешенной остается проблема расселения жителей, проживающих на территории СЗЗ действующих предприятий. Из смысла положений СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, правообладатели производственных объектов обязаны самостоятельно предпринимать действия по переселению жителей из СЗЗ. Проживание людей вблизи промышленных предприятий противоречит одному из основных условий реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, следовательно, факт проживания в такой зоне может служить основанием для обращения в суд в защиту нарушенного права и возмещения вреда здоровью. Ярким примером такого разбирательства является дело Фадеевой Н.М. против России, рассматриваемого в Европейском суде по правам человека (см. подробно комментарий к ст. 76). Чтобы избежать решения проблемы расселения жителей, проживающих на территории СЗЗ, для предприятий видится простой выход - сократить размер СЗЗ, тем более что санитарным законодательством предусматривается такая возможность. Тем не менее, является очевидным, что уменьшение СЗЗ не может приниматься в качестве альтернативной меры по отношению к переселению людей из экологически неблагоприятной зоны.**

**Другим примером зоны, устанавливаемой в целях для защиты населения и территорий от негативного воздействия экологически опасного объекта, является зона наблюдения, создаваемая вокруг объектов атомной энергетики. В соответствии со ст. 1 Закона о радиационной безопасности под зоной наблюдения понимается территория за пределами санитарно-защитной зоны, на которой проводится радиационный контроль. Необходимость установления такой зоны, ее размеры и границы определяются в проектной документации на основании характеристик безопасности объектов использования атомной энергии и согласовываются с органами Роспотребнадзора. В зоне наблюдения могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством РФ. Убытки, причиненные установлением санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, возмещаются эксплуатирующей организацией в соответствии с земельным законодательством (ст. 57 ЗК РФ).**

**Для некоторых объектов использования атомной энергии в соответствии с характеристиками безопасности этих объектов санитарно-защитная зона и зона наблюдения могут быть ограничены пределами территории объекта, здания, помещения. Установление СЗЗ для предприятий, являющихся источниками ионизирующего излучения, обладает особенностями, в частности, положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 не распространяются на такие объекты. Порядок установления СЗЗ и зон наблюдения (ЗН) для радиационно-опасных производств определяется нормами санитарного законодательства - ГН 2.6.1.19-02 "Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ".**

**Размеры и границы СЗЗ и ЗН для вновь проектируемых радиационных объектов устанавливаются на стадии проектирования, исходя из типа радиационного объекта, проектных значений поступления радиоактивных веществ в окружающую среду, закономерностей распространения газоаэрозольных выбросов в атмосфере и миграции радионуклидов в объектах окружающей среды, условий жизнедеятельности населения. При установлении границ СЗЗ и ЗН для действующих радиационных объектов учитывается также реально сложившаяся радиационная обстановка вокруг радиационного объекта и перспективное развития производства.**

**Вокруг объектов по хранению и уничтожению химического оружия дополнительно к санитарно-защитной зоне устанавливается зона защитных мероприятий. Согласно со ст. 1 Закона об уничтожении химического оружия, зона защитных мероприятий (ЗЗМ) представляет собой территорию вокруг объекта по хранению химического оружия или объекта по уничтожению химического оружия, в пределах которой осуществляется специальный комплекс мероприятий, направленных на обеспечение коллективной и индивидуальной защиты граждан, защиты окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций; площадь указанной зоны зависит от расчетного или нормируемого безопасного уровня загрязнения окружающей среды и утверждается Правительством Российской Федерации. Примером установления ЗЗМ может служить Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. N 734 "Об утверждении площади зоны защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг комплекса объектов по хранению и уничтожению химического оружия (г. Камбарка, Удмуртская Республика) и перечня населенных пунктов, включаемых в указанную зону", согласно которому площадь ЗЗМ вокруг объекта в г. Камбарка составляет 87 километров.**

**К специальному комплексу мероприятий, направленному на обеспечение защиты граждан и окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов относится проведение постоянных наблюдений за здоровьем населения и состоянием окружающей среды. Например, в г. Камбарка за период с 2004-2006 гг. Центром гигиены и эпидемиологии в Удмуртской Республике было проведено 6423 исследований атмосферного воздуха во все сезоны года, при этом превышение предельно-допустимых концентраций зафиксированы по диоксиду азота и по взвешенным веществам, т.е. по общепромышленным загрязнителям, не имеющим отношения к процессу уничтожения химического оружия.\*(73) К обязательным мероприятиям, направленным на обеспечение защиты граждан, проживающих в ЗЗМ, является обеспечение средствами индивидуальной защиты в соответствии с Положением об организации обеспечения населения СИЗ, утв. Приказом МЧС России от 21 декабря 2005 г. N 993. Важным с точки зрения обеспечения экологической безопасности является закрепление в законодательстве комплекса прав граждан, проживающих в ЗЗМ (ст.ст. 16-21 Закона об уничтожении химического оружия), в т.ч. права на безопасные условия проживания и труда, на получение медицинской помощи и достоверной информации о состоянии окружающей среды.**

**Статья 53. Требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества**

**1. Национализация. После долгого перерыва возможность проведения национализации предусмотрена в ст. 235 ГК РФ, ст. 8 Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", ст. 13 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 10-ФЗ "О государственном регулировании развития авиации", ст. 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (предусматривает обязательность проведения оценки объектов при национализации имущества), а также некоторыми иными нормативными правовыми актами. С позиций гражданско-правовой науки "национализация представляет собой законный государственно-властный акт, состоящий в принудительном прекращении права частной собственности на определенные имущественные комплексы и (или) права частного участия в делах и капиталах организации и возникновении права собственности на это имущество (права участия в делах и капиталах) у государства, с целью обеспечения государством функциональности соответствующего сектора экономической системы в экстремальных условиях (революции, войны, кризиса и т.п.)".\*(74)**

**Попытка возрождения данного гражданско-правового института до настоящего времени страдает бессистемностью и хаотичностью. Главная проблема заключается в отсутствии Федерального закона "О национализации", который должен четко определить основания (причины) и порядок ее проведения, а также компенсации причиненных убытков. Не решен вопрос и о "муниципализации" имущества, то есть возможности и порядке принудительного обращения его не в государственную, а в муниципальную собственность. Однако в любом случае нормы разрабатываемого проекта закона о национализации должны соответствовать положениям п. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Виду того, что в гражданском праве в практическом аспекте не разработан сам институт национализации и соответствующие нормативно-правовые акты не приняты, никаких природоохранных требований при осуществлении национализации также не предусмотрено. Их разработка будет являться делом ближайшего будущего.**

**2. Приватизация. В самом общем виде под приватизацией следует понимать отчуждение (переход) недвижимого имущества из государственной или муниципальной собственности в частную собственность граждан и юридических лиц в порядке, установленном законодательством о приватизации. Следует различать две процедуры приватизации имущества, принадлежащего на праве собственности государству или муниципальному образованию. Во-первых, это приватизация имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований посредством его возмездного отчуждения в собственность граждан и (или) юридических лиц.**

**Во-вторых, это приватизация гражданами жилых помещений или земельных участков, регулируемая жилищным и земельным законодательством. В данном случае субъектом выступают только граждане, а сама приватизация носит безвозмездный характер. Однако с граждан все же могут взиматься государственные пошлины, предусмотренные федеральными законами (например, за государственную регистрацию прав на недвижимость). Несмотря на определенные различия, обе названные разновидности приватизации относятся к производным способам приобретения права собственности.**

**Комментируемый закон подразумевает проведение природоохранных мероприятий при осуществлении приватизации в первом вышеуказанном смысле. Базовым законом, регулирующим основания и порядок проведения этой разновидности приватизации, является Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества". Однако указанный закон не содержит в себе особых экологических требований и запретов, которые субъекты приватизационных отношений обязаны соблюдать. Эти требования определяются сегодня подзаконными актами и заключаются в следующем.**

**При продаже акций акционерных обществ открытого типа, созданного в порядке преобразования государственных (муниципальных) предприятий, организаций, признанных экологически опасными, по инвестиционному конкурсу, по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями соответствующим комитетам по управлению имуществом по согласованию с Министерством природных ресурсов РФ или его территориальными органами предусматриваются в содержании инвестиционных программ мероприятия по экологической санации предприятий и организаций. При этом размер доли инвестиционных средств, направляемых на реализацию природоохранных мероприятий, может составлять 5-20% общего объема инвестиций. Утвержден и список экологически опасных предприятий, организаций, приватизация которых должна осуществляться с учетом экологического фактора и возможности их вывода.\*(75) Предприятие может быть признано экологически опасным (с внесением его в список), если оно соответствует одному из следующих признаков: превышение нормативов предельно-допустимых выбросов (сбросов) или лимитов размещения загрязняющих веществ; наличие загрязнения почв свыше ПДК и проявлений других видов деградации земель в сильной и очень сильной степени, определенных в соответствии с методикой определения размеров ущерба от деградации почв и земель, на территории предприятия и/или в зоне его непосредственного воздействия; случаи нарушения экологических ограничений, норм и правил, требований, регламентов и условий на протяжении последних трех лет; наличие риска нанесения значительного ущерба окружающей среде в случае возможной аварии на производстве или таких прецедентов в течение последних пяти лет.**

**Для предприятия, признанного экологически опасным, составляется программа мероприятий по экологическому оздоровлению предприятия с указанием соответствующих объемов капиталовложений. Программа составляется подлежащим приватизации предприятием, исходя из требований достижения нормативов предельно-допустимых выбросов, сбросов, размещения отходов, требований по рекультивации земель или их консервации, возмещения ущерба от деградации почв и земель всех категорий основного целевого назначения, снижения риска нанесения ущерба окружающей среде в результате возможных аварий, и согласовывается с территориальными специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды.**

**С целью обеспечения включения в Программу экологического оздоровления предприятия наиболее эффективных мероприятий по экологической санации, предприятие ранжирует природоохранные мероприятия по их значимости для предприятий. К числу первоочередных мероприятий по экологической санации, включаемых в инвестиционные программы, могут быть отнесены: строительство и реконструкция газопылеулавливающих и очистных сооружений, хранилищ отходов производства; ликвидация неорганизованных источников выбросов и сбросов; совершенствование или изменение технологии производства с целью снижения экологической опасности; обустройство отвалов и хвостохранилищ; создание рациональной и экологически безопасной системы водопользования; участие в сооружении и развитии природоохранных объектов общетерриториального значения (муниципальных очистных сооружений, полигонов, мусороперерабатывающих заводов и т.д.); мероприятия, направленные на снижение масштабов воздействия на окружающую среду производственных аварий, а также риска аварий и т.д. На основе ранжированных природоохранительных мероприятий составляется программа экологического оздоровления предприятия, включаемая составной частью в инвестиционную программу приватизируемого предприятия.\*(76)**

**Однако следует иметь в виду, что некоторые хозяйственные объекты изъяты из гражданского оборота и не подлежат приватизации. Так, согласно ст. 8 Закона о гидрометеорологической службе, имущество, находящееся в федеральной собственности, используемое в области гидрометеорологии и смежных с ней областях и обеспечивающее единство технологического процесса наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, а также сбора, обработки, хранения и распространения полученной в результате наблюдений информации, приватизации не подлежит.**

**Статья 54. Охрана озонового слоя атмосферы**

**1. Озоновый слой представляет собой широкий атмосферный пояс, простирающийся на высоте от 10 до 50 км над поверхностью Земли. Слой атмосферного озона имеет важное значение для поддержания жизни на нашей планете, так как он защищает живые организмы от радиоактивного излучения Солнца. Лишь с появлением достаточно значительного слоя озона начался бурный расцвет жизни во всех ее формах. Помимо этого, озон поглощает часть солнечной энергии, что приводит к существенному нагреванию стратосферы на высотах 40-55 км и способствует усилению циркуляции воздуха и удалению загрязняющих веществ.**

**На протяжении нескольких десятилетий серьезную озабоченность научных и общественных кругов многих стран вызывает возможное разрушение озонового слоя стратосферы под воздействием газов, поступающих в воздушную оболочку Земли в результате различных видов производственной деятельности человека. Наибольшую опасность для озонового слоя представляют такие вещества как фреоны (или хлорфторуглероды), которые находят широкое применение в промышленности и в быту, в частности, в аэрозольных баллончиках. Истощение озонового слоя, безусловно, является одной из глобальных экологических проблем, с которыми нельзя справиться обособленными усилиями отдельных государств. Для решения таких проблем необходимы скоординированные действия всего мирового сообщества, которые находят свое отражение в принятых международных договорах.**

**Первая международная конвенция по мерам защиты озонового слоя была заключена в Вене в 1985 г. Через несколько месяцев после ее принятия была обнаружена "озоновая дыра" в Южном полушарии, и спустя два года - в 1987 г. в Монреале был открыт для подписания протокол, обязывающий стран-участниц избавляться от своих вредных выбросов фреонов.**

**Венская конвенция об охране озонового слоя представляет собой типичный пример так называемых "рамочных" международных соглашений, содержащих общие принципы и направления сотрудничества, определяющих порядок урегулирования споров, закрепляющих учрежденческий механизм - систему органов, которые осуществляют координацию работ по исполнению конвенции. Принятие подобных соглашений типично для международного права окружающей среды. После принятия конвенции разрабатываются и подписываются дополнительные протоколы, конкретизирующие ее положения и содержащие обязательства государств по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду. Причинами принятия "рамочных" соглашений как результатов международного сотрудничества в области охраны природы, служат, во-первых, специфика предмета таких соглашений - новые, мало изученные вопросы в сфере охраны окружающей среды, и, как следствие, не достижение государствами согласия на момент подписания конвенции о том, какие эффективные меры должны быть приняты для решения проблем, во-вторых, рамочные конвенции удобны с точки зрения сроков их действия: основная конвенция является бессрочной, а протоколы принимаются на определенный срок, с истечением которого они пролонгируются в случае не достижения результата, либо принимаются новые протоколы, если необходимо осуществление следующего этапа скоординированных действий государств по снижению антропогенного воздействия на природу. Примерами "рамочных" международных договоров, помимо Венской конвенции, могут служить Конвенция об изменении климата 1992 г. и Конвенция о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха на большие расстояния 1979 г.**

**В соответствии с Венской конвенцией об охране озонового слоя, Россия наряду с другими странами, в соответствии с имеющимися в ее распоряжении средствами и возможностями сотрудничает посредством систематических наблюдений, проведения исследований и обмена информацией, для того, чтобы изучить и всесторонне оценить воздействие хозяйственной деятельности человека на озоновый слой и последствия изменения состояния озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды, а также принимает надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничает в согласовании соответствующих программных мероприятий для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя. Таким образом, важное значение в вопросе охраны имеет не только сама охрана, но и наблюдение. В соответствии со ст. 3 Конвенции, стороны принимают на себя обязательства организовывать исследования физических и химических процессов, которые могут влиять на озоновый слой, влияния на здоровье человека и других биологических последствий, вызываемых изменениями состояния озонового слоя, влияний изменений состояний озонового слоя на климат, веществ, процессов и видов деятельности, которые могут влиять на озоновый слой, альтернативных веществ и технологий.**

**Несмотря на важность закрепляемых положений, Венская конвенция не предусматривала конкретных сроков для проведения мероприятий по защите озонового слоя и каких-либо санкций относительно государств, в которых такие мероприятия проводятся неэффективно.**

**Следующим этапом международного сотрудничества по борьбе с истощением озонового слоя стал Монреальский протокол 1987 г. к Венской конвенции, основная цель которого виделась в постепенном сокращении, а затем и полном прекращение выпуска продукции, содержащей озоноразрушающие вещества (ОРВ). Предметом Монреальского протокола являлось сохранение на уровне 1996. г. производства наиболее распространенных хлорфторуглеродов и сокращение их производства к 1993 г. в среднем на 20%.**

**Поскольку ситуация с истощением озонового слоя продолжала обостряться, с 1990 г. к Монреальскому протоколу принимались поправки, в результате которых странами-участницами была принята более жесткая редакция протокола, сокращающая сроки запрета производства и применения ОРВ. В 1990 г. была принята Лондонская поправка к Монреальскому протоколу, в результате которой список озоноразрушающих веществ пополнился: в него были внесены метилхлороформы, четыреххлористые углероды и бромхлоруглероды (галоны). Кроме того, в соответствии с Лондонской поправкой, СССР должен был прекратить производство ОРВ к 1 января 1996 г.**

**С внесением Копенгагенской поправки к Монреальскому протоколу (1992 г.) был опять изменен список веществ, регулируемым Монреальским протоколом: добавлены галогенизированные растворители и переходные химические вещества - гидрохлорфторуглероды. В результате Монреальской поправки 1997 г. была создана глобальная система лицензирования экспорта и импорта ОРВ. Россия в соответствии с поправкой, обязана прекратить производство хладонов и галонов в 2000 г. и поэтапно осуществлять конверсию на озонобезопасные вещества. В 1999 г. была принята Пекинская поправка к Монреальскому протоколу, в которой вводились меры регулирования поэтапного сокращения производства гидрохлорфторуглеродов, хлорфторуглеродов и галонов для развивающихся стран.**

**В ст. 8 Монреальского протокола заложены основы международно-правовой ответственности государств при несоблюдении его положений. В частности, в ней говорится об утверждении процедур и механизма определении факта несоблюдения положений протокола и установлении мер ответственности на первом совещании государств-участников.**

**Решением совещания сторон были приняты правила о последствиях несоблюдения протокола, которые сводятся к следующему: в случае имеющейся информации о несоблюдении своих обязательств одной из сторон протокола, другие стороны отправляют такие сведения с соответствующими подтверждениями в письменной форме в международный секретариат, созданный на основании ст. 12 Протокола. Данная информация передается Комитет по выполнению протокола, состоящий из представителей пяти государств-участников, для осуществления разбирательства и принятия окончательного решения в отношении нарушителя.**

**2. В соответствии с ратифицированными международными документами меры по охране озонового слоя предусматриваются и на внутригосударственном уровне. Согласно положений ст. 4 комментируемого закона, озоновый слой относится к объектам охраны окружающей среды, наряду с атмосферным воздухом, околоземным космическим пространством и иными объектами охраны. Закон об охране атмосферного воздуха (ст. 16) запрещает проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли.**

**С 2000 г. регулируется ввоз в Россию озоноразрушающих веществ. Так, во исполнение Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1999 г. N 1368 "Об усилении мер государственного регулирования ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции", был разработан Перечень продукции с использованием озоноразрушающих веществ, ввозимой (вывозимой) в Российскую Федерацию, вступивший в силу с 1 марта 2000 года.**

**В настоящее время ввоз в Россию озоноразрушающих веществ (ОРВ) осуществляется только в случаях: использования исключительно в качестве сырья для производства других химических веществ; в особых случаях применения ОРВ, предусмотренных Монреальским протоколом; транзитных перевозок ОРВ через РФ из государств и в государства, являющиеся сторонами Монреальского протокола.**

**Для ввоза в Россию и вывоза из страны ОРВ и содержащей их продукции, в соответствии с положениями действующего законодательства, требуется получение разрешений Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также лицензий, выдаваемых на основании данных разрешений Министерством промышленности и торговли РФ.**

**Порядок получения разрешений регулируется Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. N 563 "О регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции" и Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащих их продукции, утв. Приказом МПР России от 31 октября 2008 г. N 287.**

**Постановление Правительства N 563 содержит императивное правило, запрещающее ввоз в РФ и вывоз из России ОРВ и продукции, содержащей ОРВ, а также транзитные перевозки через территорию Российской Федерации некоторых видов озоноразрушающих веществ из государств и в государства, не являющиеся сторонами Монреальского протокола.**

**Для получения разрешений на трансграничное перемещение ОРВ или продукции, содержащей ОРВ, юридические лица и индивидуальные предприниматели должны подать заявление в органы Ростехнадзора с приложением перечня документов, указанных в п. 7 Административного регламента, в том числе, сертификата соответствия ГОСТ Р, в случае, если сертификация этой продукции предусмотрена законодательством Российской Федерации; заключения аналитической лаборатории, аккредитованной в установленном порядке на производство анализов галогеносодержащих углеродов и углеводородов; о наличии или отсутствии озоноразрушающих веществ в продукции, материалов обоснования возможности ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ; копии контракта на поставку продукции; документов, подтверждающих страхование ответственности за причинение ущерба жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в случае аварии при перевозке опасных грузов; сведений и заключений государственной экологической экспертизы федерального уровня (в отношении новых видов озоноразрушающих веществ).**

**Результатом выполнения Ростехнадзором государственной функции по выдаче разрешений на трансграничное перемещение ОРВ является предоставление заявителю решения или заключения.**

**Заключение выдается в случае, если по результатам рассмотрения документов органами Ростехнадзора будет сделан вывод о том, что предполагаемая к трансграничному перемещению продукция не относится к категории озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и ее трансграничное перемещение осуществляется в порядке, предусмотренном для обычной продукции. Данное заключение выдается на руки уполномоченному представителю заявителя, а его копия направляется в таможенные органы.**

**Решение предоставляется в целях осуществления организацией ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из России озоноразрушающих веществ или содержащей их продукции, выдается на руки юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, а копия отправляется органами Ростехнадзора в Министерство промышленности и торговли РФ, и является основанием для выдачи лицензии заявителю.**

**Деятельность по выдаче заявителям заключений или решений на ввоз в Россию и вывоз из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции является исключительной компетенцией Ростехнадзора. В России существует практика предоставления аккредитованными лабораториями заключений об отсутствии в перевозимой продукции ОРВ.\*(77) Данные заключения не могут служить альтернативой разрешительным документам Ростехнадзора, являющегося контролирующим органом в сфере трансграничного перемещения озоноразрушающих веществ и содержащей из продукции.**

**Лицензии выдаются в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2005 г. N 364 "Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий". Согласно п. 3 Положения Министерство промышленности и торговли выдает следующие виды лицензий:**

**- разовые лицензии, представляющие собой документы, выдаваемые заявителю на основании договора (контракта), оформившего внешнеторговую сделку, предметом которой является экспорт или импорт отдельного вида товара в определенном количестве; срок данной лицензии не может превышать 1 год со дня ее выдачи;**

**- генеральные лицензии, выдаваемые заявителю на основании решения Правительства РФ, разрешающие экспорт и (или) импорт отдельного вида товара в определенном количестве со сроком действия не более 1 года;**

**- исключительные лицензии, или документы, предоставляющий заявителю исключительное право на экспорт и (или) импорт отдельного вида товара, определенное соответствующим федеральным законом.**

**В целях реализации свои международных обязательств по Венской конвенции и Монреальскому протоколу, в России организованы постоянные наблюдения за озоновым слоем, осуществляемые на станциях озонометрической сети Росгидромета (всего 27 станций). Данные наблюдений направляются в Мировой центр данных по озону в г. Торонто (Канада).**

**Однако, несмотря на принятые в России меры по охране озонового слоя, реальный механизм привлечения к юридической ответственности за такое экологическое правонарушение, как создание условий для гибели озонового слоя малоэффективен. Поэтому на сегодняшний день экологическое законодательство РФ в части охраны озонового слоя является нечетким и недостаточным по объему (в отличии, например, от законодательства США).**

**Статья 55. Охрана окружающей среды от негативного физического воздействия**

**1. К негативному физическому воздействию на окружающую среду относится вредное воздействие шума, тепловое воздействие, вибрации, ионизирующего излучения, электрических, электромагнитных, магнитных полей и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства компонентов окружающей среды, влияющие на здоровье человека и окружающую среду.**

**В настоящее время к основным действующим нормативным документам в области охраны окружающей среды от негативного физического воздействия относится ряд государственных стандартов, например, государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.003-83 "Шум. Общие требования безопасности"; государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.012-90 Вибрационная безопасность. Общие требования; строительные нормы и правила СНиП II-12-77 Нормы проектирования. Защита от шума и т.д. Общее число нормативных документов, регламентирующих параметры шума, инфразвука, ультразвука и вибрации, превышает 300 наименований. Рассмотрим некоторые из них.**

**К физическим факторам, действующим в городских и сельских населенных пунктах, относится шум. Антропогенные источники шума в жилой зоне города имеют следующие характеристики уровней звука:**

**- трудовые процессы: перегрузка товаров, тары - 70 дБ (место замера - жилая территория);**

**- спортивные и игровые площадки 62-78 дБ (на расстоянии 7 м от них)**

**- транспорт города (на расстоянии 7 м): 1) автомобильный: грузовой большой мощности 83-87 дБ, грузовой малой мощности 79 дБ, пассажирский (автобусы) 82-89 дБ, пассажирский (легковые) 64-71 дБ; 2) мототранспорт: мотоциклы, мотороллеры, мопеды до 90 дБ, 3) электротранспорт: трамвай 85-90 дБ, троллейбус 71-84 дБ, метро (наземные линии) 80-85 дБ.**

**Проблема снижения шума стоит достаточно остро, особенно на предприятиях, расположенных в границах города, вблизи жилой застройки. Достаточно сказать, что размер санитарно-защитной зоны электростанций обычно устанавливается исходя именно из условия ограничения воздействия шума. Уменьшение воздействия шума от оборудования проводится по трем основным направлениям: снижение шума в источнике; снижение шума на путях его распространения; архитектурно-планировочные решения.**

**Мерами по уменьшению воздействия шума для различных источников шума являются: глушители шума; кожухи - устанавливаются на отдельные агрегаты (турбины, насосы); шумоподавляющие экраны (искусственные и естественные). Искусственные экраны применяются для локальных источников шума (трансформаторов и др.). Архитектурно-строительные и планировочные решения включают в себя способы звукопоглощения и звукоизоляции, лесопосадки, насыпи и др. Выбор мер по снижению шума принимается на основе технико-экономических расчетов, причем должен приниматься комплекс мер, обеспечивающий требуемое снижение воздействия шума на окружающую среду. При строительстве сооружений или установке нового оборудования на предприятиях - источниках шума, меры по устранению и снижению шума необходимо разрабатывать на стадии проектирования. Данный подход позволит снизить затраты на осуществление указанных мер**

**На территории жилой застройки можно применять два основных способа достижения установленных нормативных значений: установка шумозащитных экранов и шумозащитное исполнение фасадов зданий. Использование шумозащитных экранов в условиях плотной городской застройки имеет ограниченный характер, поскольку они портят облик города. Таким образом, основным способом защиты от шума остается шумозащитное исполнение фасадов зданий. Полная защита территории жилой застройки от шума в условиях современного мегаполиса является невозможным. Во многих странах Западной Европы для зон сложившейся исторической застройки и новостроек применяются разные нормативы по шуму, так как защитить центр города от шума, не исказив его исторический облик, невозможно.**

**Санитарными нормами допустимого уровня шума на территории жилой застройки установлено, что он не должен превышать 60 децибел, а в ночное время - с 23 до 7 ч - 45 децибел. Для санаторно-курортных зон эти нормативы составляют соответственно 40 и 30 децибел.**

**2. Другим видом негативного физического воздействия является ионизирующее излучение. Это корпускулярные излучения, которые состоят из частичек с массой покоя, которая отличается от ноля (альфа-, бета-частички, нейтроны) и электромагнитные излучения (рентгеновское и гамма-излучение), которые при взаимодействии с веществами могут образовывать в них ионы. Источниками ионизирующего излучения являются не относящиеся к ядерным установкам и не содержащие радиоактивные вещества радиационные источники, в которых ионизирующее излучение генерируется за счет изменения скорости заряженных частиц, аннигиляции или ядерных реакций.**

**Радионуклиды природного происхождения содержатся в объектах окружающей среды, излучение которых создает естественный радиационный фон. Земная радиация, дающая ориентировочно 0,35 мЭв/год внешнего облучения, исходит в основном от тех пород полезных ископаемых, которые содержат калий - 40, рубидий - 87, уран - 238, торий - 232. Естественно, уровни земной радиации на нашей планете неодинаковы и колеблются большей частью от 0,3 до 0,6 мЭв/год. Есть такие места, где эти показатели во много раз выше. Внутренне облучение населения от естественных источников на две трети происходит от попадания радиоактивных веществ в организм с пищей, водой и воздухом. В среднем человек получает около 180 мкЭв/год за счет калия - 40, который усваивается организмом вместе с нерадиоактивным калием, необходимым для жизнедеятельности. В результате производственной деятельности человека (добыча и переработка минерального сырья, строительство и пр.) происходит перераспределение природных радионуклидов в объектах среды обитания людей и окружающей среде и, соответственно, техногенное изменение радиационного фона. Допустимое значение эффективной дозы, обусловленной суммарным воздействием природных источников ионизирующего излучения, для населения не устанавливается.**

**Требования ограничения облучения населения природными источниками ионизирующего излучения распространяются на те источники, для которых существует реальная возможность оказания влияния на создаваемые ими дозы облучения (регулируемые источники). Они не распространяются на космическое излучение вблизи поверхности Земли (создаваемое им облучение людей почти полностью зависит от высоты над уровнем моря мест их проживания) и внутреннее облучение 40 К (содержание калия в организме регулируется гомеостазом и практически не зависит от его поступления с пищей). В настоящее время также не нормируется поступление с пищей и других природных радионуклидов, членов уранового и ториевого радиоактивных рядов. Ограничение вклада радионуклидов уранового и ториевого радиоактивных рядов во внутреннее облучение населения за счет продуктов питания достигается путем нормирования содержания природных радионуклидов в фосфорных удобрениях и мелиорантах. Регламентируемые значения основных пределов доз облучения не включают в себя также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения. Указанные значения пределов доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.**

**Радиационная безопасность достигается путем ограничения облучения от всех основных источников. Свойства основных источников и возможности регулирования облучения населения их излучением различны. В связи с этим облучение населения излучением природных, техногенных и медицинских источников регламентируется раздельно с применением разных методологических подходов и технических способов.**

**В эксплуатируемых зданиях среднегодовая эквивалентная равновесная объемная активность изотопов радона в воздухе жилых помещений не должна превышать 200 Бк/м3. При больших значениях объемной активности должны проводиться защитные мероприятия, направленные на снижение поступления радона в воздух помещений и улучшение вентиляции помещений. Вопрос о переселении жильцов (с их согласия) и перепрофилировании помещений или сносе здания решается в тех случаях, когда невозможно снижение среднегодовой равновесной эквивалентной объемной активности изотопов радона до значения менее 400 Бк/м3. Защитные мероприятия должны проводиться также, если мощность дозы гамма-излучения в помещениях превышает мощность дозы на открытой местности более чем на 0,3 мкЗв/ч. Вопрос о переселении жильцов рассматривается, если практически невозможно снизить это превышение до значений ниже 0,6 мкЗв/ч.**

**3. На современном этапе развития научно-технического прогресса человек вносит существенные изменения в естественное магнитное поле, придавая геофизическим факторам новые направления и резко повышая интенсивность своего воздействия. Основные источники этого воздействия - электромагнитные поля от воздушных линий электропередачи (ВЛЭП) и электромагнитные поля от радиотелевизионных и радиолокационных станций.**

**а) Воздушные линии электропередач (ВЛЭП) создают в окружающем пространстве электрическое поле, напряженность которого снижается по мере удаления от них. Электрическое поле вблизи ВЛЭП может оказывать вредное воздействие на человека.**

**Различают следующие виды воздействия ВЛЭП:**

**- непосредственное воздействие, проявляющееся при пребывании в электрическом поле, эффект этого воздействия усиливается с увеличением напряженности поля и времени пребывания в нем;**

**- воздействие электрических разрядов (импульсного тока), возникающих при прикосновении человека к изолированным от земли конструкциям, корпусам машин и механизмов на пневматическом ходу и протяженным проводникам или при прикосновении человека, изолированного от земли, к растениям, заземленным конструкциям и другим заземленным объектам;**

**- воздействие тока, проходящего через человека, находящегося в контакте с изолированными от земли объектами - крупногабаритными предметами, машинами и механизмами, протяженными проводниками - тока стекания.**

**На территории СНГ общая протяженность только ЛЭП-500 кВ превышает 20000 км (помимо ЛЭП-150, ЛЭП-300, ЛЭП-750). Линии электропередачи и некоторые другие энергетические установки создают электромагнитные поля промышленных частот (50 Гц) в сотни раз выше среднего уровня естественных полей. Напряженность поля под ЛЭП может достигать десятков тысяч В/м. Наибольшая напряженность поля наблюдается в месте максимального провисания проводов, в точке проекции крайних проводов на землю и в пяти метрах от нее снаружи от продольной оси трассы: для ЛЭП-330 кВ - 3,5-5,0 кВ/м, для ЛЭП - 500 кВ - 7,6-8 кВ/м, для ЛЭП-750 кВ - 10,0-15,0 кВ/м.**

**Исследования воздействия электромагнитного поля высоковольтных линий электропередач в США, Швеции, Финляндии показали следующие результаты: была зафиксирована статистически значимая "избыточность" числа опухолей мозга, увеличение риска развития рака молочной железы и лейкоза. Причем эти данные зафиксированы даже в 800-метровых коридорах вдоль трасс ЛЭП 200кВ и 400кВ (Швеция). Все это имело место при индукции магнитного поля выше 0,1 мкТл. В Финляндии аналогичные результаты были получены на расстоянии 500 метров от воздушных ЛЭП 110-400 кВ, причем статистически значимая "избыточность" была зафиксирована при магнитном поле с индукцией выше 0,2 мкТл.\*(78)**

**Российскими санитарными нормами\*(79) введены предельно допустимые уровни напряженности электрического поля. В качестве предельно допустимого уровня облучения населения принимаются такие значения параметров электромагнитных полей, которые при ежедневном воздействии в свойственных для данного источника режимах не вызывают у населения, без ограничения пола и возраста, заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, обнаруживаемых современными методами исследования в период облучения или в отдаленные сроки после его прекращения. Санитарными нормами установлены следующие значения напряженности электрического поля:**

**- на территории зоны жилой застройки - 1 кВ/м;**

**- в населенной местности, вне зоны жилой застройки (земли городов в пределах городской черты в границах их перспективного развития на 10 лет, пригородные и зеленые зоны, курорты, земли поселков городского типа, в пределах поселковой черты и сельских населенных пунктов, в пределах черты этих пунктов), а также на территории огородов и садов - 5 кВ/м;**

**- на участках пересечения ВЛЭП с автомобильными дорогами I-IV категории - 10 кВ/м;**

**- в ненаселенной местности (незастроенные местности, хотя бы и часто посещаемые людьми, доступные для транспорта, и сельскохозяйственные угодья) - 15 кВ/м;**

**- в труднодоступной местности (не доступной для транспорта и сельскохозяйственных машин) и на участках, специально выгороженных для исключения доступа населения - 20 кВ/м.**

**При напряженности электрического поля выше 1 кВ/м должны быть приняты меры по исключению воздействия на человека ощутимых электрических разрядов и токов стекания. В целях защиты населения от воздействия электрического поля ВЛЭП устанавливаются санитарно-защитные зоны. Санитарно-защитной зоной ВЛЭП является территория вдоль трассы ВЛЭП, в которой напряженность электрического поля превышает 1 кВ/м. Для вновь проектируемых ВЛЭП, а также зданий и сооружений допускается принимать границы санитарно-защитных зон вдоль трассы ВЛЭП с горизонтальным расположением проводов и без средств снижения напряженности электрического поля по обе стороны от нее на следующих расстояниях от проекции на землю крайних фазных проводов в направлении, перпендикулярном к ВЛЭП: 20 м - для ВЛЭП напряжением 330 кВ; 30 м - для ВЛЭП напряжением 500 кВ; 40 м - для ВЛЭП напряжением 50 кВ; 55 м - для ВЛЭП напряжением 1150 кВ.\*(80) Если напряженность электрического поля превышает предельно допустимые уровни, должны быть приняты меры по ее снижению.**

**В местах возможного пребывания человека напряженность электрического поля может быть уменьшена путем: удаления жилой застройки от ВЛЭП; применения экранирующих устройств и других средств снижения напряженности электрического поля.**

**Сельскохозяйственные угодья, находящиеся в санитарно-защитных зонах ВЛЭП, рекомендуется использовать под выращивание сельскохозяйственных культур, не требующих ручной обработки. На территории санитарно-защитных зон ВЛЭП напряжением 750 кВ и выше запрещается проведение сельскохозяйственных и других работ лицами в возрасте до 18 лет.**

**В пределах санитарно-защитной зоны запрещается: размещение жилых и общественных зданий и сооружений, площадок для стоянки и остановки всех видов транспорта, предприятий по обслуживанию автомобилей и складов нефти и нефтепродуктов; производить операции с горючим, выполнять ремонт машин и механизмов.**

**Трассы проектируемых и вновь сооружаемых ВЛ должны выбираться таким образом, чтобы объекты, перечисленные выше, не оказались в пределах санитарно-защитных зон, или были бы вынесены за пределы этих зон.**

**Допускается оставление жилых зданий и приусадебных участков в санитарно-защитных зонах действующих ВЛЭП напряжением 330-500 кВ при условии снижения напряженности электрического поля внутри жилых зданий и на открытой территории. Оставление жилых зданий и приусадебных участков в санитарно-защитных зонах действующих ВЛЭП напряжением 750 кВ и выше запрещается. Напряженность электрического поля в зданиях, оставляемых в санитарно-защитных зонах ВЛЭП напряжением 330-500 кВ и имеющих неметаллическую кровлю может быть снижена путем установки заземленной металлической сетки на крыше этих зданий. Напряженность электрического поля на открытых территориях, расположенных в этих зонах, может быть снижена путем установки экранирующих перегородок (железобетонных заборов, тросовых экранирующих устройств) или посадкой деревьев и кустарника высотой не менее 2-х метров.**

**б) электромагнитные поля от радиотелевизионных и радиолокационных станций. Радиовещательные и телевизионные станции являются источниками электромагнитных полей в диапазоне частот от 9 кГц до 1000 мГц. Мощность передатчиков достигает 1-2 МВт. Электромагнитные излучения от радио - и телевизионных станций обычно распространяется равномерно во все стороны от антенны. Так, выяснилось, что серьезную опасность для здоровья жителей домов, расположенных вблизи Останкинской телебашни, представляют ее электромагнитные излучения. В ряде обследованных помещений домов, расположенных вблизи башни, обнаружено превышение ПДУ в полтора - два раза. Размеры санитарно - защитных зон составляют от нескольких десятков метров до нескольких километров, что зачастую не выполняется. Санитарные правила и нормы защиты населения г. Москвы от электромагнитных полей радиопередающих объектов устанавливают значения ПДУ электромагнитных полей в диапазоне 30-300 мГц в пределах 2,0 В/м для всех видов помещений, предназначенных для круглосуточного пребывания людей. Однако в отдельных зданиях, расположенных в зоне воздействия телебашни, по сравнению со средне городским фоном радиоизлучения, уровни ЭМП превышают последние в 10-15 раз. Причем специалисты полагают, что снижать поле нужно не до значений установленных ПДУ, а до значений, соответствующих среднегородскому уровню, составляющему 0,1 В/м.\*(81)**

**Магнитные поля для населения в России долгое время не нормировались. В этой ситуации в качестве критерия безопасности, применяли введенный в качестве рекомендуемого в Швеции, США и ряде других стран, следующий критерий: в местах продолжительного пребывания людей, особенно в местах ночного отдыха и пребывания детей, напряженность магнитного поля частотой 50 Гц не должна превышать 0,2 мкТл.**

**В 2007 году были установлены предельно допустимые уровни магнитных полей, которые распространяются на магнитные поля частотой 50 Гц, создаваемые элементами системы производства, передачи и распределения электроэнергии переменного тока промышленной частоты (кабельными линиями электропередачи, элементами системы электроснабжения класса напряжения = 220В, трансформаторными и распределительными устройствами трансформаторных подстанций, в том числе встроенных, воздушными линиями электропередачи напряжением 6-500 кВ), а также магнитные поля частотой 50 Гц, возникающими в металлоконструкциях и трубопроводах зданий и сооружений, в т.ч. создаваемые станциями катодной защиты.\*(82)**

**В жилых помещениях, детских, дошкольных, школьных, общеобразовательных и медицинских учреждениях допускается интенсивность магнитных полей частотой 50 Гц - 5 мкТл; в нежилых помещениях жилых зданий, общественных и административных зданиях, на селитебной территории, в том числе на территории садовых участков - 10 мкТл; в населенной местности вне зоны жилой застройки, в том числе в зоне воздушных и кабельных линий электропередачи напряжением выше 1 кВ; при пребывании в зоне прохождения воздушных и кабельных линий электропередачи лиц, профессионально не связанных с эксплуатацией электроустановок 20 - мкТл; в ненаселенной и труднодоступной местности с эпизодическим пребыванием людей - 100 мкТл**

**Защита человека от неблагоприятного влияния магнитных полей частотой 50 Гц осуществляется посредством снижения действующих на него уровней магнитных полей, создаваемых постоянно действующими источниками, размещенными как внутри, так и вне жилых и общественных зданий, в т.ч. на селитебной территории. Обеспечение защиты населения от неблагоприятного влияния магнитных полей частотой 50 Гц достигается: удалением источников магнитных полей от мест проживания; разработкой специальных инженерно-технических решений, позволяющих снизить уровни магнитных полей от уже имеющихся источников до значений ПДУ, соответствующих установленным. Снижение уровней магнитных полей частотой 50 Гц локальных источников может обеспечиваться применением экранов, изготовленных из материалов с высокой магнитной проницаемостью, либо применением средств активной компенсации магнитных полей частотой 50 Гц.**

**Снижение уровней магнитных полей частотой 50 Гц на селитебных территориях и внутри жилых и общественных зданий от протяженных источников (включая воздушные и кабельные линии электропередачи) обеспечивается посредством применения контурных экранов, либо путем оптимального (с точки зрения само- и/или взаимокомпенсации) расположения источников магнитных полей.**

**4. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного физического воздействия на окружающую среду.**

**Основной мерой защиты окружающей среды от негативного физического воздействия является установление санитарно-защитных зон (ССЗ). Они применяются для объектов, их отдельных зданий и сооружений с технологическими процессами, являющимися источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, в зависимости от мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду загрязняющих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов, а также с учетом предусматриваемых мер по уменьшению неблагоприятного влияния их на среду обитания и здоровье человека.**

**Размеры санитарно-защитных зон для промышленных объектов и производств, являющихся источниками физических факторов воздействия на население, устанавливаются на основании акустических расчетов с учетом места расположения источников и характера создаваемого ими шума, электромагнитах полей, излучений, инфразвука и других физических факторов. Для установления размеров санитарно-защитных зон расчетные параметры должны быть подтверждены натурными измерениями факторов физического воздействия на атмосферный воздух.**

**В соответствии с санитарной классификацией предприятий, производств и объектов\*(83) устанавливаются следующие размеры: для предприятий первого класса - 1000 м; для предприятий второго класса - 500 м; для предприятий третьего класса - 300 м; для предприятий четвертого класса - 100 м; для предприятий пятого класса - 50 м.**

**Размер санитарно-защитной зоны для действующих объектов может быть уменьшен при: объективном доказательстве достижения уровня физических воздействий на атмосферный воздух до ПДК и ПДУ на границе санитарно-защитной зоны и за ее пределами по материалам систематических лабораторных наблюдений для предприятий I и II класса опасности и измерений и оценке риска для здоровья; для промышленных объектов и производств III, IV, V классов опасности по данным натурных исследований приоритетных показателей за состоянием загрязнения атмосферного и измерений; подтверждении измерениями уровней физического воздействия на атмосферный воздух на границе санитарно-защитной зоны до гигиенических нормативов и ниже; уменьшении мощности, изменении состава, перепрофилировании промышленных объектов и производств и связанном с этим изменении класса опасности; внедрении передовых технологических решений, эффективных очистных сооружений, направленных на сокращение уровней воздействия на среду обитания.**

**Для автомагистралей, линий железнодорожного транспорта и метрополитена устанавливаются санитарные разрывы. Санитарный разрыв определяется минимальным расстоянием от источника вредного воздействия до границы жилой застройки, ландшафтно-рекреационной зоны, зоны отдыха, курорта. Санитарный разрыв имеет режим СЗЗ, но не требует разработки проекта его организации. Величина разрыва устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнений атмосферного воздуха и физических факторов (шума, вибрации, ЭМП и др.).**

**Размеры СЗЗ устанавливаются для промышленных, коммунальных, энергетических предприятий и предприятий по обслуживанию средств транспорта, станций и других объектов автомобильного, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также метро, трамвайных путей, тоннелей, являющихся источниками неблагоприятных физических факторов, расчетным путем с учетом места расположения источников и характера создаваемого ими шума, инфразвука и других физических факторов. Обоснованность расчетов для установления СЗЗ должна быть подтверждена натурными замерами при приемке в эксплуатацию новых объектов.**

**5. В соответствии со статьей при планировании и застройке городских и сельских населенных пунктов, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий. Так, при реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе, осуществляется строительный надзор (ст.ст. 54-55 ГрадК РФ). При проведении оценки соответствия законченных строительством объектов на соответствие требованиям технических регламентов, проектной документации, другим нормативным, действующим санитарным правилам и нормам, кроме визуального и документального контроля, предъявляются требования по подтверждению проектных параметров зданий объективными методами лабораторных исследований. Объем исследований определяется для каждого объекта индивидуально.**

**В задание на проведение лабораторных исследований обязательно входят исследования физических факторов: радиометрическое обследование строительных конструкций, исключающее наличие участков строительных конструкций с повышенными уровнями гамма-излучения; измерение объемной активности радона в воздухе помещений; измерение нормируемых уровней шума, ультразвука, инфразвука и вибрации; измерение электромагнитного излучения (при наличии источников) и т.д. Необходимость радиологических исследований при оценке выстроенных объектов предусмотрена ст. 15 Закона о радиационной безопасности, порядок проведения измерений регламентируются Методическими указаниями "Проведение радиационно-гигиенического обследования жилых и общественных зданий" и другими санитарными правилами и нормами. Например, по результатам работы Испытательного лабораторного центра "Тест-Эксперт" в Свердловской области за 2007-2009 год установлено: радон в воздухе с превышением установленных норм был обнаружен на 2 объектах; по уровням шума превышения ПДУ были выявлены на 10% объектов; по звукоизоляции конструкций на 8% объектов. Основная причина выявленных отступлений от норм - низкое качество строительства и реже неправильные проектные решения\*(84).**

**6. Для каждого источника физических воздействий на окружающую среду исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий устанавливаются нормативы допустимых физических воздействий. Нормативы допустимых физических воздействий - нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды. Запрещается превышение нормативов допустимых физических воздействий (о нормативах физического воздействия см. комментарий к ст. 25).**

**Статья 56. Меры воздействия за нарушение природоохранных требований**

**1. Положения данной статьи следует рассматривать в контексте положений ст. 80 комментируемого закона. В указанных статьях фактически идет речь о законодательном закреплении специальных санкций - ограничении, приостановлении и прекращении экологически опасной деятельности. При этом остается открытым имеющий важное теоретическое и практическое значение вопрос: ограничение, приостановление или прекращение экологически опасной деятельности имеет гражданско-правовую или административно-правовую природу (см. подробнее практику применения гражданско-правового и административно-правового запрета в комментарии ст. 80). Примером существования норм экологического законодательства, ограничивающих или запрещающих осуществление экологически опасных видов деятельности может служить Положение о порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 847. Данное Положение было принято во исполнение положений Закона об охране атмосферного воздуха, в частности, ст. 17, запрещающей производство и эксплуатацию транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов.**

**Несмотря на некоторые выявленные специфические черты, отношения в сфере ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, имеют административно-правовую природу и должны быть включены в КоАП.**

**Основное содержание Положения сводится к определению порядка ограничения, приостановления или прекращения вредных воздействий на атмосферный воздух в случае нарушения требований воздухоохранного и санитарного законодательства. В п. 7 Положения устанавливаются субъекты, уполномоченные издавать акты об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности, связанной со сверхнормативным воздействием на атмосферный воздух, которыми являются государственные инспекторы по охране природы, осуществляющие экологический контроль. Ограничение, приостановление или прекращение выбросов в соответствии с Положением может устанавливаться как в отношении транспортных средств или иных передвижных источников, так и в отношении стационарных источников выбросов. В первом случае возможно запрещение эксплуатации транспортных средств, если в ходе проведения проверки на соответствие осуществляемых выбросов техническим нормативам установлено превышение технических нормативов выбросов.**

**При превышении стационарными источниками установленных нормативов воздействия на атмосферный воздух, либо при отсутствии разрешений на выбросы и совершении иных противоправных действий возможны три варианта реагирования со стороны уполномоченных должностных лиц:**

**а) ограничение выбросов и вредных физических воздействий до уровня, установленного разрешениями возможно при установлении превышения предельно допустимых выбросов или временно согласованных выбросов, а также предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий;**

**б) приостановление выбросов и вредных физических воздействий допускается при невыполнении предписаний об ограничении выбросов и вредных физических воздействий; при невыполнении плана уменьшения выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий; при отсутствии разрешений на выбросы и вредные физические воздействия;**

**в) прекращение выбросов и вредных физических воздействий осуществляется при систематическом превышении предельно допустимых или временно согласованных выбросов, а также нормативов вредных физических воздействий, приводящем к превышению установленных нормативов качества атмосферного воздуха и предельно допустимых уровней физических воздействий (п. 5 Положения).**

**Документом, на основании которого, согласно Положения, возможно ограничение, приостановление или прекращение выбросов вредных веществ в атмосферу или вредные физических воздействий на нее является предписание государственного инспектора федеральной службы, осуществляющей экологический контроль (в настоящее время такой службой является Росприроднадзор). Основанием для вынесения предписания служит протокол, фиксирующий нарушения законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, составленный в установленном порядке. Предписания об ограничении, приостановлении и прекращении выбросов и вредных физических воздействий обязательны для исполнения и могут быть обжалованы в суд.**

**Рассматриваемые нормы по своему характеру, несомненно, имеют административно-правовую природу. Тем не менее, ограничение, приостановление или прекращение выбросов вредных веществ в атмосферу нельзя считать административным приостановлением деятельности по формальным признакам. В соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ административно-правовой запрет как вид административного наказания может быть назначен только по решению суда на общий срок до 90 суток и только в том случае, если такое наказание предусмотрено статьями особенной части КоАП РФ (см. подробно комм. к ст. 80). В рассматриваемом Положении правом приостанавливать и прекращать деятельность наделены должностные лица - государственные инспекторы, осуществляющие экологический контроль.**

**Рассматривая практику применения Положения о порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух можно сделать вывод о том, что предписания государственных инспекторов является действенным средством в том случае, когда необходимо решать проблему оперативно: при проверке, осуществляемой в процессе выполнения государственных функций по экологическому контролю, должностными лицами составляется протокол о правонарушении, выносится предписание, которое фактически приостанавливает действие выданного разрешения на выбросы в атмосферный воздух и служит основанием для постоянного или временного прекращения вредного воздействия на атмосферу. Цель привлечения к ответственности хозяйствующих субъектов в данном случае видится в предотвращении вреда окружающей среде в результате сверхнормативных загрязнений.**

**Из буквального понимания норм КоАП РФ и Положения можно выявить следующее отличие между административно-правовым запретом и приостановлением деятельности по Положению: если в КоАП РФ говорится об ограничении (приостановлении) хозяйственной деятельности в целом, то Положение распространяется лишь на ограничение, приостановлении, запрещении деятельности по выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредному физическому воздействию на атмосферу. Такой довод неоднократно приводился участниками процесса при обжаловании решений в апелляционной и кассационной инстанции, но был отклонен судами.**

**Например, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа при кассационном обжаловании оставил в силе решение арбитражного суда первой инстанции и признал подобные доводы заявителя - ОАО "Чебоксарский завод строительных материалов" несостоятельными (см. Постановление кассационной инстанции ФАС Волго-Вятского округа от 21 июля 2004 г. по делу N А79-1663/2003-СК1-1619).**

**Глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций**

**Статья 57. Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций**

**1. В настоящей статье идет речь о двух разновидностях зон экологического неблагополучия: о зонах экологического бедствия (п. 1 комментируемой статьи) и зонах чрезвычайных ситуаций (п. 2 комментируемой статьи).**

**Зоны экологического бедствия - это такие участки территории России, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.**

**Как следует из п. 1 комментируемой статьи, он не устанавливает порядок создания зоны экологического бедствия, а лишь отсылает к "законодательству о зонах экологического бедствия". Из последнего в отношении зон экологического бедствия действуют Критерии оценки экологической обстановки территории для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, утвержденные Минприроды РФ 30 ноября 1992 года (далее - Критерии) и Приказ Минприроды РФ от 28 марта 1996 г. N 113 "Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия". В них предложены критерии для выделения зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия.**

**В соответствии с ним экологическая обстановка может классифицироваться по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом: относительно удовлетворительная; напряженная; критическая; кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации); катастрофическая (или зона экологического бедствия). В Критериях предусмотрен ряд показателей и способов их получения. В большинстве случаев решающий критерий оценки экологической ситуации - состояние и динамика здоровья населения. Кроме того, учитывается масштабность происшествий, возможность распространения опасности за пределы территорий аварии, социальная опасность, создающая угрозу для жизни и здоровья населения. Свою специфику имеет определение зон хронического загрязнения и повышенной экологической опасности в природных системах и городских промышленных районах.**

**Однако четкий порядок создания зоны экологического бедствия до сих пор законодательно и не определен. Это означает, что в настоящий момент объявления отдельных территорий ряда субъектов РФ зонами экологического бедствия не происходит, то есть им не придается официальный правовой статус зоны экологического бедствия. Не смотря на то, что практика реализации положений комментируемой статьи отсутствует, в СМИ все чаще появляются сообщения о "признании определенных районов экологически неблагоприятными". Так, в первых числах января 2007 года главный эпидемиолог Чеченской республики Усам Бакаев высказал опасения по поводу радиационной обстановки в республике, заявив, что 30% территории Чечни является зоной экологического бедствия - это естественные последствия и военных действий в данном районе и радиационной аварии на химкомбинате.**

**В июле 2007 года зоной экологического бедствия "признана" территория Волго-Ахтубинской поймы. Из-за маловодья без влаги остались 90% озер и ериков поймы. После осмотра зоны экологического бедствия депутаты провели совещание, на котором обсудили пути решения проблемы. Однако, выяснилось, что схем и методик решения подобных проблем на законодательном уровне не предусмотрено. Отсутствует четко отлаженный правовой механизм создания, функционирования зон экологического бедствия, что во многом препятствует решению возникающих экологических проблем.**

**2. В самом общем виде причины, тормозящие как ранее, так и в сейчас процесс объявления отдельных территорий ряда субъектов РФ зонами экологического бедствия, можно сформулировать следующим образом.**

**Во-первых, комментируемый закон не содержит соответствующих правовых норм об установлении механизма создания зон экологического бедствия, а отдельный закон об этих зонах не принят.**

**Во-вторых, финансирование мероприятий по оздоровлению неблагополучных территорий происходит, в первую очередь, за счет средств федерального бюджета, бюджетов других уровней, а также средств лиц, виновных в деградации окружающей среды. Например, финансирование программы мер по улучшению состояния окружающей среды города Братска осуществлялось за счет средств предприятий-загрязнителей - 539,1 млрд. рублей, средств федерального бюджета - 91,7 млрд. рублей и иных источников. Основная масса средств была потрачена на модернизацию и техническое перевооружение экологических вредных производств. Эта федеральная программа неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды г. Братска предусматривала реализацию более 70 мероприятий в течение 1994-2000 года. Общие затраты в ценах 1994 года составляли 1223,2 млрд. рублей и 122,0 млн. долларов США. Заказчиком Программы была администрация города Братска.**

**Но представительные органы власти всех уровней не стремятся предусматривать дополнительные статьи расходов в бюджетах, которые, как наблюдается, весьма значительны. Тем не менее, практика создания зон экологического неблагополучия все же развивается.**

**Можно выделить несколько направлений ее развития:**

**Во-первых, путем принятия Постановлений Правительства Российской Федерации о разработке специальной федеральной целевой программы восстановления определенной территории с экологически неблагополучной обстановкой (например, в городе Братске) или установлением перечня первоочередных мероприятий (город Череповце).**

**Во-вторых, путем разработки специальной экологической программы по реабилитации радиационно-загрязненных участков территории, финансируемой за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов.**

**В-третьих, наряду с принятием указанных программ, социальная защита прав граждан, пострадавших от экологических катастроф, осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", который распространяет свое действие на территории, пострадавшие от аварии и подвергшихся радиационному загрязнению. В рамках этих территории, попавших под действие закона, выделяется ряд зон с особым правовым режимом, что влечет ряд юридических последствий.**

**Так, ограничивается или запрещается деятельность, отрицательно влияющая на состояние окружающей среды; в административном порядке назначаются компенсации пострадавшим за вред, причиненный катастрофой, назначаются пособия и т.д. Таким образом, фактически (по правовым последствиям) часть территории страны, например, пострадавшей вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, является зоной экологического бедствия, но юридически указанный в законе "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. статус на нее не был распространен.**

**3. Наиболее перспективным путем решения этой сложной и запутанной проблемы является принятие Федерального закона "О зонах экологического бедствия". В нем будет необходимо провести разграничение зон экологического неблагополучия на зоны федерального и регионального значения. Соответственно в зависимости от вида зоны должны определяться органы, которые имеют право их объявлять. Необходимо уточнение правового статуса каждой из зон экологического неблагополучия, порядка ее создания и прекращения действия. Только принятие этого акта облегчит жителям зон экологического неблагополучия реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду. Другим вариантом могло бы стать принятие закона субъекта РФ, который бы устанавливал новую категорию экологического неблагополучия, например, "зона хронического загрязнения" или "зона повышенной экологической опасности". Образование такой зоны могло бы предшествовать последующему объявлению территории зоной экологического бедствия федерального значения.**

**Основными принципами, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность на территории зон экологического бедствия, являются: приоритет охраны здоровья человека, обеспечение благоприятных условий жизни, труда и отдыха населения; обеспечение соблюдения природоохранных требований с целью уменьшения антропогенной нагрузки на окружающую среду и восстановления нарушенного природного равновесия; обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности при разработке предпроектной, проектной и иной документации, а также при принятии решения о ее реализации; обязательность проведения государственной экологической экспертизы всех видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, намечаемую к реализации на территории зон экологического бедствия; обязательность своевременного и полного финансирования, прежде всего "загрязнителем" окружающей среды, всех мероприятий федеральных целевых программ по выводу территорий из состояния экологического бедствия; гласность при придании территориям статуса зон экологического бедствия, при разработке федеральной целевой программы по выводу территорий из состояния экологического бедствия и осуществлении предусмотренных в ней мероприятий и ряд других, не менее значимых, принципов.**

**На наш взгляд, отсутствие соответствующего федерального закона не должно являться тупиком в разрешении правовых проблем. В таких случаях возможно применение аналогии закона или аналогии права. И так как согласно Конституции РФ вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ (ст. 72), законодательный орган субъекта РФ вправе принимать законы, не противоречащие Конституции и федеральному законодательству РФ по вопросам совместного ведения. Следовательно, изначально возможно формирование законодательства на региональном уровне. А уже при накоплении практики по созданию зон экологического неблагополучия, функционирующих согласно законам субъектов РФ, можно будет составить анализ сложившихся направлений и методов работы и предложить на этой основе проект федерального закона (внести изменения в существующий проект).**

**Оценивая современное состояние законодательства о зонах экологического неблагополучия, следует выделить в нем ряд позитивных направлений, по своей юридической природе напоминающих правовой режим зон экологического бедствия. Речь в данном случае идет о правовом режиме земель, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям. Такие земли подлежат ограничению в использовании и исключению из категории земель сельскохозяйственного назначения, могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции. Порядок использования таких земель, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и иных работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.**

**4. Под чрезвычайными иногда понимают не столько экологические, сколько чрезвычайные природные и техногенные катастрофы, связанные с взрывами газопроводов, поездов, пожарами, землетрясениями, засухами и т.д., в ликвидации которых участвует МЧС РФ. Необходимо четко представлять сходство и различие между чрезвычайной ситуацией, подведомственной МЧС РФ, и чрезвычайной ситуацией, влекущей создание зоны экологического бедствия, а, следовательно, различать функции МЧС РФ и функции МПР России, которые отражают разные сферы общественных отношений.**

**Сходство между указанными чрезвычайными ситуациями состоит в том, что в обоих случаях происходит нарушение устойчивости природных территорий, ликвидировать которое невозможно без осуществления жестких административных мероприятий, которые могут повлечь ограничения прав и свобод граждан (например, в сфере землепользования). Кроме того, в обоих случаях происходят отрицательные изменения состояния окружающей среды, т.е. одинаков результат воздействия определенных факторов на экосистемы. Однако принципиальным различием между ними является характеристика того процесса, который привел к этому результату:**

**Во-первых, отличие по времени возникновения чрезвычайной ситуации. Обычно чрезвычайные ситуации и бедствия возникают в результате краткосрочных катастроф и стихийных бедствий; возникновение зоны экологического бедствия связано с накоплением экологических последствий, т.е. с устойчивым воздействием антропогенных факторов. Как и из любого правила есть исключения: авария на Чернобыльской АЭС.**

**Во-вторых, отличие по средствам ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. Для ликвидации чрезвычайной ситуации МЧС РФ предпринимаются экстренные меры, в то время как для ликвидации зоны экологического бедствия этого недостаточно. Необходима коренная перестройка хозяйственной деятельности с целью создания новой хозяйственной модели с целью прекращения неблагоприятных воздействий на состояние окружающей среды, обеспечение условий для реализации прав проживающего в зоне населения и принятие мер, направленных на постепенное оздоровление окружающей среды. Следовательно, для ликвидации зоны экологического неблагополучия необходимы сроки, сопоставимые со сроками ее возникновения.**

**В-третьих, отличие по методам управления ликвидацией чрезвычайной ситуации. При ликвидации чрезвычайных ситуаций применяются преимущественно административные методы. При ликвидации чрезвычайной экологической ситуации кроме административных применяются и экономические методы, поскольку преодоление этой ситуации возможно лишь с решением экономических проблем, включая перепрофилирование производства.**

**В-четвертых, по правовому статусу территории. Придание территории статуса зоны экологического бедствия должно происходить путем принятия нормативного правового акта федерального органа государственной власти с установлением границ и особенностей правового режима на основании заключения государственной экологической экспертизы. Придание особого правового статуса территории, где произошла чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера не производится. Указанные выше различия и привели к тому, что комментируемая статья окончательно разграничила правовое положение рассматриваемых зон.**

**Глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной**

**Статья 58. Меры охраны природных объектов**

**1. Общее количество ООПТ федерального значения в Российской Федерации на 1 января 2008 г. равнялось 272, а их общая площадь с морской акваторией составляла 55,5 млн. га. Площадь суши с внутренними пресноводными водоемами - 46,1 млн. га, что составляло 2,72% территории Российской Федерации, площадь особо охраняемой морской акватории - 9,4 млн. га.\*(85)**

**Под особо охраняемыми природными территориями понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий: государственные природные заповедники, в том числе биосферные; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты.**

**2. Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Положение о конкретном государственном природном заповеднике, его статус утверждаются органом, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации.**

**Государственные природные заповедники являются юридическими лицами, не имеющими в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли (некоммерческими организациями) и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.**

**Национальные парки - природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. Правовой режим национальных парков определяется правовыми актами различной отраслевой принадлежности, в том числе экологическим, земельным и гражданским законодательством.**

**Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления. Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.**

**На территории национального парка устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом его природных, историко-культурных и иных особенностей. Постановлением Правительства от 26 января 2007 г. "О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального парка", установлено, что дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливает МПР России. В пределах парка могут быть выделены различные функциональные зоны: заповедные, особо охраняемые, познавательного туризма, рекреационные, охраны историко-культурных объектов, обслуживания посетителей и хозяйственного назначения. Выделение заповедных, особо охраняемых зон и зон, занятых историко-культурными объектами осуществляется в природоохранных целях и для решения задач, связанных с сохранением природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, историко-культурных объектов. Поэтому, например, в заповедной зоне запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории. Законом об ООПТ установлены целевые особенности создания и использования функциональных зон. Все зоны условно можно сгруппировать по целевому назначению в 3 группы.**

**Во-первых, в пределах заповедной зоны запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории. Особо охраняемая зона создается для сохранения природных комплексов и объектов и на ее территории допускается только строго регулируемое посещение. В зоне охраны историко-культурных объектов обеспечиваются условия для сохранения таковых объектов. Это зоны "усиленного режима охраны".**

**Во-вторых, зоны, выполняющие культурно - просветительские задачи. Как следует из ст. 17 Закона об ООПТ, зона познавательного туризма предназначена для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная - для отдыха, развития физической культуры и спорта. Данную группу зон можно обозначить как "культурно-оздоровительные зоны".**

**В-третьих, следует выделить "хозяйственно-бытовые" зоны - это зона обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей и зона хозяйственного назначения, в которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.**

**Учитывая, что национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности, земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации. Однако в отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.**

**Законом установлены основы организации рекреационной деятельности на территориях национальных парков. Так, устанавливается, что в целях организации рекреационной деятельности, в том числе спортивной и физкультурно-оздоровительной деятельности, земельные участки в соответствующих функциональных зонах могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством. До января 2007 года отношения по аренде таких участков регулировались гражданским законодательством, а именно главой 34 ГК РФ, а также специальным Положением о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утв. постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 926. Однако нормы данного Постановления давно утратили свою актуальность.**

**В обеспечение положений ст. 17 Закона об ООПТ Правительством Российской Федерации установлен новый порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах соответствующих функциональных зон. В связи с этим приняты новые Правила подготовки и заключения договора аренды земельного участка национального парка. В данных правилах большое внимание уделено порядку заключения договора аренды. Подготовка проекта договора аренды земельного участка осуществляется территориальным органом Федерального агентства по управлению федеральным имуществом до принятия решения о предоставлении в аренду земельного участка в соответствии с земельным законодательством. Проект договора аренды земельного участка в части существенных условий договора аренды согласовывается с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 30-дневный срок с даты его поступления в Службу. Проект границ земельного участка, а в случае предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта - выбор земельного участка согласовывается Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 30-дневный срок с даты поступления соответствующих материалов в Службу.**

**Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников. Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.**

**Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения. Федеральные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды; природные заказники регионального значения - органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.**

**Памятники природы - уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Они также могут быть федеральными или региональными. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.**

**Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.**

**Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:**

**а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;**

**б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;**

**в) административную.**

**Территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей и т.д.), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям. В соответствии со ст. 3 Закона о природных лечебных ресурсах, признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством Российской Федерации, соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.**

**Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального значения Правительством Российской Федерации по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.**

**Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения в порядке, установленном правовыми актами субъекта Российской Федерации.**

**Порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются положением о данном курорте. В зависимости от значения курорта положение о нем соответственно утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти либо соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При разработке такого положения следует руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. N 1426 "Об утверждении положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения". Земельные участки в пределах таких территорий и санитарной зоны ограничены в гражданском обороте, поэтому не могут быть объектом сделок по передаче в частную собственность отдельным лицам. Позиция судов на этот счет однозначна.**

**Так, первый заместитель прокурора Приморского края в порядке ст. 52 АПК РФ обратился в Арбитражный суд Приморского края с иском к Комитету по управлению имуществом муниципального образования Кировский район (далее - Комитет), индивидуальному предпринимателю К. о признании недействительной сделки - договора купли-продажи земельного участка от 5 апреля 2005 г. N 4, применении последствий недействительности ничтожной сделки, обязав предпринимателя возвратить в муниципальную собственность земельный участок. Решением от 18 июля 2006 г. исковые требования удовлетворены в заявленном объеме. Постановлением апелляционной инстанции от 22 ноября 2006 г. решение оставлено без изменения.**

**В судебном заседании кассационной инстанции Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа оснований для их отмены не установил. Как следует из материалов дела, 05.04.2005 между КУИ МО Кировский район (продавец) и К. (покупатель) заключен договор купли-продажи земельного участка N 4, по условиям которого продавец принял на себя обязательство передать в собственность, а покупатель принять по акту приема-передачи и оплатить по установленной цене договора земельный участок площадью 1050,56 кв. м для общественно-деловых целей (размещение магазина) в границах, указанных в кадастровой карте; указано на то, что на участке имеется объект, находящийся в собственности покупателя, - здание - магазин "Надежда"; стоимость участка составляет 9915 руб. 18 коп.**

**Основанием заключения договора указано постановление главы Кировский район Приморского края от 9 марта 2005 г. N 92. В последующем земельный участок зарегистрирован на праве собственности за К., в деле имеется соответствующая выписка. Прокурор, полагая, что предметом договора является земельный участок, который отнесен к землям ограниченным в обороте согласно ст.ст. 27, 94 ЗК РФ, а именно к землям особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, и не может предоставляться в частную собственность, обратился в арбитражный суд с иском. В деле представлена и исследована судом карта границ округа и зон санитарной охраны курорта "Шмаковка"; приняты во внимание письмо Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Приморскому краю от 03.11.2005 N 01-07-07/1416, в котором указано, что земли поселка Кировский находятся в третьей зоне округа горно-санитарной охраны курорта; федерального значения - "Шмаковка" Приморского края, письмо Администрации Кировского муниципального района Приморского края от 09.02.2006 N 229, в котором указано в том числе на Положение о курорте Шмаковка, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 14.03.1983 N 128, вышеназванное совместное Постановление, а также картографический материал, выполненный ООО "Меридиан" (в деле имеется лицензия, выданная ООО "Меридиан" на право осуществления работ, относящихся к картографической деятельности), и карта Кировского района с нанесением границ санитарной охраны курорта Шмаковка в соответствии с описанием и протяженностью участков, определенных совместным Постановлением от 28.02.1978 N 8-68.**

**С учетом изложенного суд установил, что спорный земельный участок расположен в границах округа санитарной охраны курорта Шмаковка Приморского края и, с учетом положений ст.ст. 94, 96 ЗК РФ, ст. 31 Закона об ООПТ, ст. 3 Закона о природных лечебных ресурсах входит в состав земель, отнесенных к землям особо охраняемых природных территорий, которые, в свою очередь, согласно подп. 1, 2 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничены в обороте и не могут предоставляться в частную собственность.\*(86)**

**3. Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства и др.). В целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий. Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Порядок ведения государственного кадастра ООПТ утвержден Постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 N 1249.**

**Кадастр ведется: по особо охраняемым природным территориям федерального значения, являющимся федеральной собственностью, - федеральными органами исполнительной власти и организациями, в ведении и управлении которых находятся такие природные территории; по особо охраняемым природным территориям регионального значения, являющимся собственностью субъектов Российской Федерации, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; по особо охраняемым природным территориям местного значения, являющимся собственностью муниципальных образований, - органами местного самоуправления.**

**Статья 59. Правовой режим охраны природных объектов**

**1. Комментируемая статья обозначила перечень отраслей законодательства, которые применяются при регулировании вопросов охраны природных объектов. Правовой режим охраны природных объектов устанавливается комментируемым законом, и соответствующей ему нормативной базой, Основами законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. N 3612-1, Законом о культурном наследии и иными законами и подзаконными актами. Как отражено в преамбуле Закона о культурном наследии, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.**

**В соответствии со ст. 3 Закона о культурном наследии объекты культурного наследия подразделяются на следующие виды:**

**памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее - объекты археологического наследия);**

**ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи;**

**достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.**

**Отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о градостроительной и об архитектурной деятельности.**

**Земельное законодательство предусматривает охрану природных объектов в главе XVII ЗК РФ "Земли особо охраняемых территорий и объектов".**

**Следует отметить, что в отношении объектов культурного наследия ведется единый государственный реестр, содержащий сведения об объектах культурного наследия, который представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра. Сведения, содержащиеся в реестре, являются основными источниками информации об объектах культурного наследия и их территориях, а также о зонах охраны объектов культурного наследия при формировании и ведении государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, иных информационных систем или банков данных, использующих (учитывающих) данную информацию. Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.**

**2. Деятельность, которая каким-либо образом может оказать или оказывает негативное воздействие на окружающую среду, ведет к деградации и (или) уничтожению природных объектов, запрещается. Некоторые виды деятельности могут быть прямо указаны в законе. Так, ст. 6 Закона об охране озера Байкал предусматривает, что на Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, а именно: химическое загрязнение озера Байкал или его части, а также его водосборной площади, связанное со сбросами и с выбросами вредных веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и потребления; физическое изменение состояния озера Байкал или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в озеро Байкал); биологическое загрязнение озера Байкал, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе озера Байкал, в озере Байкал и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером Байкал.**

**Статья 60. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов**

**1. Растения, животные и другие организмы как объекты охраны условно делятся на редкие и находящиеся под угрозой исчезновения и обычные. В связи с этим для редких биологических видов организмов была разработана система ведения красных книг, они представляют собой механизм сохранения тех уникальных видов растений, животных и т.д., которые находятся на грани исчезновения. Красная книга РФ является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Объекты животного мира, занесенные в Красную книгу РФ, подлежат особой охране. Их изъятие из естественной природной среды допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.**

**Ведение Красной книги Российской Федерации включает: сбор и анализ данных об объектах животного и растительного мира; организацию мониторинга состояния объектов животного и растительного мира; создание и пополнение банка данных по объектам животного и растительного мира; занесение в установленном порядке в Красную книгу Российской Федерации (или исключение из нее) объектов животного или растительного мира; подготовку к изданию, издание и распространение Красной книги Российской Федерации; подготовку и реализацию предложений по специальным мерам охраны, включая организацию особо охраняемых природных территорий и генетических банков с целью сохранения объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанной с использованием объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; выдачу разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.**

**В Красную книгу Российской Федерации включаются объекты животного и растительного мира, отвечающие следующим условиям:**

**а) объекты животного и растительного мира, нуждающиеся в специальных мерах охраны, а именно: объекты животного и растительного мира, находящиеся под угрозой исчезновения; уязвимые, узкоэндемичные, эндемичные и редкие объекты животного и растительного мира, охрана которых важна для сохранения флоры и фауны различных природно-климатических зон; объекты животного и растительного мира, реальная или потенциальная хозяйственная ценность которых установлена и при существующих темпах эксплуатации их запасы поставлены на грань исчезновения, в результате чего назрела необходимость принятия срочных мер по их охране и воспроизводству; объекты животного и растительного мира, которым не требуется срочных мер охраны, но необходим государственный контроль за их состоянием, в силу их уязвимости (обитающие на краю ареала, естественно редкие и т.д.);**

**б) объекты животного и растительного мира, подпадающие под действие международных соглашений и конвенций;**

**в) объекты животного и растительного мира, занесенные в Международную Красную книгу и Красную книгу государств - участников СНГ.**

**Основанием для занесения в Красную книгу Российской Федерации или изменения категории статуса того или иного объекта животного или растительного мира служат данные об опасном сокращении его численности и (или) ареала, о неблагоприятных изменениях условий существования этого объекта или другие данные, свидетельствующие о необходимости принятия специальных мер по его сохранению и восстановлению.**

**Основанием для исключения из Красной книги Российской Федерации или изменения категории статуса того или иного объекта животного или растительного мира служат данные о восстановлении его численности и (или) ареала, о положительных изменениях условий его существования или другие данные, свидетельствующие об отсутствии необходимости принятия специальных мер по его сохранению и восстановлению, а также в случае его безвозвратной потери (вымирания). Издание Красной книги РФ осуществляется не реже одного раза в 10 лет, а в периоды между изданиями - подготовка и распространение перечней (списков) объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ и исключенных из нее (с изменениями и дополнениями), которые являются составной частью Красной книги РФ. Источником финансирования работ, связанных с ведением и периодическим изданием Красной книги РФ являются средства федерального бюджета.**

**По данным Министерства природных ресурсов и экологии совершенствуется правовое регулирование ведения Красной книги РФ, а также красных книг субъектов РФ. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования считает, что темпы формирования и совершенствования законодательной базы охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений в стране остаются высокими. Важным шагом является разработка и принятие на региональном уровне закона "О Красной книге субъекта Российской Федерации". За четыре последних года не менее чем в 34 регионах утверждены новые перечни видов животного и растительного мира, занесенных в Красные книги субъектов Российской Федерации. Организация работ в области ведения Красной книги субъекта Российской Федерации, возложенная на администрации субъектов Российской Федерации, включает разработку и утверждение пакета нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, определяющих регламент работ в этой сфере. В число обязательных документов входят: акты об учреждении Красной книги субъекта Российской Федерации, об утверждении Положения о порядке ведения Красной книги субъекта Российской Федерации, Положения о Комиссии по редким и исчезающим видам и Персонального состава Комиссии, Перечня природных объектов, занесенных в Красную книгу. Во многих субъектах Российской Федерации такие документы утверждены и определяют порядок ведения региональных Красных книг.**

**2. Положение о порядке ведения Красной книги РФ было утверждено Приказом бывшей Госкомэкологии России от 3 октября 1997 г. В нем было установлено, что Красная книга РФ ведется Министерством природных ресурсов РФ и его территориальными органами во взаимодействии с Министерством сельского хозяйства РФ, Госкомрыболовством РФ и их территориальными (бассейновыми) органами, Российской академией наук, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.**

**Красная книга Российской Федерации ведется сейчас МПР России на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов (далее именуются - объекты животного и растительного мира), обитающих (произрастающих) на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Красная книга Российской Федерации является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению.**

**Нарушение комментируемой статьи может повлечь административную, или уголовную ответственность. Статья 8.35 КоАП РФ за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений предусматривает наказание в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; на должностных лиц - от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой.**

**В Волгоградской области на этот счет применима и статья 6.2. Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД (уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений). В соответствии с данной статьей уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Волгоградской области, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добывание, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов и частей без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, или с иными нарушениями установленного порядка влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до трех тысяч рублей; на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до ста тысяч рублей. В соответствии со ст. 259 УК РФ уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, повлекшее гибель популяций этих организмов наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.**

**3. Последний пункт комментируемой статьи вводит запрет на вывоз и ввоз, транзитную перевозку через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.**

**Наряду с этим КоАП РФ содержит ряд статей обеспечивающих привлечение к юридической ответственности лиц, нарушивших установленный запрет, например, нарушение установленного порядка создания, пополнения, хранения, использования, учета, продажи, приобретения, транспортировки или пересылки биологических коллекций влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей с конфискацией коллекционных объектов или без таковой; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей с конфискацией коллекционных объектов или без таковой; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей с конфискацией коллекционных объектов или без таковой (ст. 8.34 КоАП РФ).**

**Статья 61. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений**

**1. В п. 1 комментируемой статьи предложено понимание зеленого фонда как правовой категории в узком смысле. В широком же смысле зеленый фонд городских и сельских поселений представляет собой совокупность зеленых зон в границах муниципального образования, выполняющих экологические, оздоровительные, рекреационные, эстетические и иные функции в целях смягчения неблагоприятного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду и поддержание экологического баланса. Под зелеными зонами следует понимать часть территории муниципального образования, занятую совокупностью зеленых насаждений, включая городские леса, древесно-кустарниковые, травянистые и цветочные растения естественного и искусственного происхождения. Однако такое широкое понимание ни федеральным, ни региональным законодателем пока не признано.**

**Практика правоприменения данной статьи развивается, о чем свидетельствует принятие в ряде субъектов РФ нормативных актов, уточняющих правовой режим использования и охраны зеленого фонда. Так, например, в дополнение к комментируемому закону был принят закон Волгоградской области от 7 декабря 2001 N 640-ОД "О защите зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области", определивший, что зеленые насаждения - это древесно-кустарниковая и травянистая растительность естественного и искусственного происхождения в населенных пунктах, кроме городских лесов, выполняющая архитектурно-планировочные и санитарно-гигиенические функции. К озелененным территориям относятся участки земли, занятые зелеными насаждениями не менее чем на 30 процентов.**

**Законом города Москва "О защите зеленых насаждений" от 5 мая 1999 г. урегулирован ряд важнейших вопросов по охране зеленых насаждений города Москвы, а также предусмотрены гарантии обеспечения их сохранности, восстановления и приумножения. Данный закон устанавливает основания и порядок получения разрешения на вырубку зеленых насаждений столицы. В числе таких оснований - проведение санитарных рубок и реконструкции зеленых насаждений на основании правил, утверждаемых Правительством Москвы; восстановление по заключению органов санитарно - эпидемиологического надзора нормативного светового режима в жилых и нежилых помещениях, затеняемых деревьями, высаженными с нарушением утвержденных федеральными органами исполнительной власти или Правительством Москвы норм и правил; ликвидации аварийных и чрезвычайных ситуаций, в том числе ремонта подземных коммуникаций и капитальных инженерных сооружений и ряд других. Вырубка деревьев и кустарников производится лишь на основании специального разрешения - порубочного билета, который выдается на производство вырубки деревьев и кустарников вне территории городских лесов специально уполномоченным органом по защите зеленых насаждений, а в городских лесах - органом городского управления, уполномоченным Правительством Москвы.**

**По функциональному назначению все зеленые насаждения делятся на три группы: общего пользования, ограниченного пользования и специального назначения. К зеленым насаждениям общего пользования относятся: парки культуры и отдыха, гидропарки, дендропарки, лесопарки, сады жилых кварталов и групп домов, скверы, бульвары, набережные. К зеленым насаждениям ограниченного пользования относятся все остальные озелененные территории, расположенные внутри жилой и промышленной зон: в жилых кварталах, на приусадебных участках, на участках больниц, детских учреждений, учебных заведений, спортивных сооружений, а также на территории промышленных предприятий и организаций (исключение составляют парки и скверы предприятий и организаций, открытые для посещения и отдыха населения, относящиеся к зеленым насаждениям общего пользования). К зеленым насаждениям специального назначения относятся защитные узкие полосы зеленых насаждений вдоль автомобильных дорог общего пользования, санитарно-защитные и водоохранные зоны, кладбища, цветоводческие хозяйства.**

**Содержание (текущий ремонт) зеленых насаждений осуществляется юридическими лицами независимо от форм собственности, индивидуальными предпринимателями и гражданами, в собственности или ином вещном праве которых они находятся, в том числе с привлечением на договорных началах специализированных хозяйствующих субъектов, в соответствии с нормами действующего законодательства (Жилищного кодекса Российской Федерации, ГК РФ, правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда и т.д.). Капитальный ремонт зеленых насаждений, являющихся общим имуществом в многоквартирном жилищном фонде, проводится за счет собственников многоквартирного жилищного фонда. В случае недостаточности денежных средств у лиц, в обязанность которых входит осуществление содержания, текущего и (или) капитального ремонта зеленых насаждений, на производство указанных работ орган местного самоуправления вправе в установленном порядке по результатам поступивших обращений выделять дополнительные средства из бюджета на производство указанных работ.**

**Согласно постановления Госстроя РФ от 27 сентября 2003 N 170 "Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда", сохранность зеленых насаждений на территории домовладений и надлежащий уход за ними обеспечивается организацией по обслуживанию жилищного фонда или на договорных началах - специализированной организацией.**

**2. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Такие мероприятия могут состоять в возложении обязанностей на граждан и юридических лиц (как являющихся собственниками (пользователями, арендаторами) земельных участков, так и не являющихся субъектами земельных правоотношений), а также в осуществлении мероприятий по охране зеленого фонда поселений органами государственной власти и местного самоуправления. В числе таких мероприятий можно выделить запрет строительства и расширения действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения, осуществление муниципального экологического контроля за правильной обрезкой деревьев, недопущением использования соли для очистки улиц от снега муниципальными органами ЖКХ и т.д.**

**В общем виде охрана зеленого фонда городских и сельских поселений есть система правовых, организационных и экономических мероприятий, осуществляемых с целью создания, сохранения, развития и воспроизводства зеленого фонда, а также нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Территории, находящиеся в составе зеленого фонда, как правило, образуют рекреационные зоны населенного пункта. Так, согласно п. 9 ст. 85 ЗК РФ земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма. На таких земельных участках запрещается осуществление сельскохозяйственной деятельности, размещение промышленного производства и т.д.**

**Статья 62. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв**

**1. Повышение плодородия почв земель и охрана редких, находящихся под угрозой исчезновения почв - это необходимое направление охраны окружающей среды и естественное условие интенсификации земледелия, оно способствует росту урожайности, увеличивает ценность земли и имеет важное природоохранное значение. По официальным данным, площадь земельного фонда России на 1 января 2008 г. составила 1709,8 млн. га без учета внутренних морских вод и территориального моря, при этом земельный фонд (а более всего поверхностный слой земель - почва) постоянно подвергается негативном воздействию различных антропогенных и природных факторов. Например, на юге Российской Федерации и по последним исследованиям более 60 млн. га земель выбывает из использования по причинам распространения процесса опустынивания.\*(87)**

**В комментируемой статье закрепляется, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв РФ и красные книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв. Однако на сегодняшний день Красная книга почв Российской Федерации до сих пор не принята. Практика применения данной статьи пошла путем принятия региональных Красных книг почв, например, в Оренбургской области. В Волгоградской области главой Администрации было принято постановление от 26 декабря 2008 N 177, утверждающее перечень природоохранных мероприятий на 2009 год, в числе которых значится и "разработка нормативно-методических материалов по ведению Красной книги Волгоградской области, а также по учреждению и ведению Красной книги почв Волгоградской области". Но в целом правоприменительная практика развивается медленно. На наш взгляд, ее развитию поспособствовало бы принятие Федерального закона "Об охране почв" и Красной книги почв РФ. Более того их отсутствие способствует дальнейшей деградации и выбытию сельскохозяйственных угодий из оборота, что может привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства.**

**Рассматриваемые отношения косвенно регулирует ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 16 июля 1998 N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", Федеральный закон от 18 июня 2001 N 78-ФЗ "О землеустройстве", Закон о мелиорации земель, ВК РФ и ЗК РФ. Основные направления агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 годы определили необходимость разработки федеральной целевой программы "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года" от 20 февраля 2006 N 99 (далее - Программа) как важнейшей общегосударственной задачи.**

**Так, ст. 11 Федерального закона от 18 июня 2001 N 78-ФЗ "О землеустройстве" предусматривает, что в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям в рамках землеустройства должны проводится почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, а также оценка земель и их качества. Мероприятия по поддержанию почвенного плодородия реализуются в рамках федеральной целевой программы "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы", учитывая при этом предполагаемое продолжение программных мероприятий до 2012 года включительно.**

**Программой предусматриваются как прямое выделение государственных инвестиций на строительство, реконструкцию и восстановление объектов мелиорации и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, так и оказание государственной поддержки в отношении отдельных мероприятий, предусмотренных указанной федеральной целевой программой. Финансирование за счет средств федерального бюджета строительства и реконструкции крупных водохозяйственных объектов, имеющих межрегиональное значение, межхозяйственных мелиоративных систем и противоэрозионных гидротехнических сооружений.**

**Мероприятия Программы представляют собой комплекс работ, направленных на сохранение, восстановление и воспроизводство плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, включая:**

**- строительство и реконструкцию мелиоративных и водохозяйственных объектов. Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Программы, приведен в приложении N 3;**

**- проведение агрохимических мероприятий;**

**- реабилитацию почв на землях, загрязненных в результате аварии на Чернобыльской АЭС;**

**- проведение мероприятий по обеспечению безаварийных пропусков паводков на гидротехнических сооружениях;**

**- проведение агролесомелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе создание полезащитных лесных полос, противоэрозионных овражно-балочных насаждений, пастбищезащитных фитомелиоративных насаждений, проведение рубок ухода в защитных лесных насаждениях и реконструкцию лесных насаждений;**

**- проведение агролесомелиоративных мероприятий и фитомелиоративных мероприятий на Черных землях и Кизлярских пастбищах;**

**- проведение водоохранных мероприятий по сохранению и восстановлению водных ресурсов;**

**- выполнение научно-исследовательских и конструкторских разработок.**

**2. В связи с отсутствием законодательства на которое ссылается комментируемая статья, порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения пока не определен.**

**Глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)**

**Статья 63. Организация государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)**

**1. Понятие "мониторинг" является многоплановым и применяется во многих сферах общественной жизни. Как правило, под мониторингом понимается систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решений. Любой вид мониторинга включает в себя проведение наблюдений, их оценку, а также прогноз изменения состояний с учетом анализируемых данных наблюдений.**

**Предметом регулирования комментируемой статьи является проведение государственного мониторинга окружающей среды, который представляет собой важную функцию государственного экологического управления. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. N 177 "Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)", под государственным мониторингом окружающей среды понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В Законе о гидрометеорологической службе мониторинг определяется несколько иначе: под мониторингом окружающей среды, ее загрязнения понимаются долгосрочные наблюдения за состоянием окружающей среды, ее загрязнением и проходящими в ней природными явлениями, а также оценка и прогноз состояния окружающей среды, ее загрязнения. Таким образом, мониторинг окружающей среды в соответствии с законодательством о гидрометслужбе охватывает не только наблюдения за состоянием отдельных компонентов окружающей среды, но и наблюдения за природными явлениями и процессами.**

**На основании проведенного анализа положений действующего законодательства, можно сделать вывод, что понятие "мониторинг" применительно к окружающей среде употребляется в нескольких контекстах: во-первых, это наблюдения за загрязнением окружающей среды, во-вторых, мониторинг использования отдельных компонентов окружающей среды, в-третьих, наблюдения за проходящими в окружающей среде природными процессами, и, в-четвертых, социально-гигиенический мониторинг.**

**С целью разграничения названных видов мониторинга необходимо привести характеристику норм, регулирующих их осуществление. В п. 2 Положения о проведении социально-гигиенического мониторинга, утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2006 г., социально-гигиенический мониторинг определяется как государственная система наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания человека, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием на него факторов среды обитания человека для принятия мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека. Проведение социально-гигиенического мониторинга возложено на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).**

**Социально-гигиенический мониторинг обеспечивает: установление факторов, оказывающих вредное воздействие на человека, и их оценку; прогнозирование состояния здоровья населения и среды обитания человека; определение неотложных и долгосрочных мероприятий по предупреждению и устранению воздействия вредных факторов среды обитания человека на здоровье населения; разработку предложений для принятия решений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; информирование органов публичной власти, юридических лиц и населения о результатах, полученных при проведении мониторинга.**

**В целях проведения социально-гигиенического мониторинга используются данные государственного мониторинга окружающей среды, в том числе, наблюдения за природно-климатическими факторами среды обитания человека и за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду. Такие наблюдения могут осуществляться как Роспотребнадзором непосредственно, так и Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а также Федеральной службой государственной статистики. На практике указанные федеральные службы, помимо Роспотребнадзора, не осуществляют специальных наблюдений в целях проведения социально-гигиенического мониторинга. Например, Росгидромет направляет в Роспотребнадзор информацию о загрязнении окружающей среды за определенный промежуток времени, полученную в процессе осуществления своих полномочий по наблюдению за загрязнением окружающей среды.**

**Объем такой информации определяется межведомственными соглашениями между федеральными службами, которые принимаются как на федеральном, так и на региональном уровнях.**

**Перечень информации и данных, подлежащих обмену на безвозмездной основе между Роспотребнадзором и Росгидрометом на федеральном уровне определен совместным приказом от 22 ноября 2007 г. N 329/384 "О взаимодействии Роспотребнадзора и Росгидромета по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2006 г. N 60 "Об утверждении Положения о проведении социально-гигиенического мониторинга".**

**В частности, Росгидромет направляет в Роспотребнадзор каждый месяц информацию об аварийном и экстремально высоком загрязнении окружающей среды и радиационной обстановке, ежеквартально - информацию о состоянии озонового слоя над Россией и странами СНГ, ежегодно - "Обзор загрязнения природной среды в Российской Федерации", ежегодник Государственного водного кадастра "Ресурсы поверхностных и подземных вод, их использование и качество", обобщенную за год информацию о качестве поверхностных вод Российской Федерации, ежегодник состояния экосистем поверхностных вод России (по гидробиологическим показателям), ежегодник качества морских вод по гидрохимическим показателям, состояние загрязнения пестицидами объектов природной среды Российской Федерации, ежегодник состояния загрязнения атмосферы в городах на территории России, информацию о загрязнении почвы Российской Федерации токсикантами промышленного происхождения, ежегодник "Радиационная обстановка на территории России и сопредельных государств".**

**Взаимодействие Росгидромета и Роспотребнадзора в целях проведения социально-гигиенического мониторинга осуществляется и на уровне субъектов РФ. Порядок взаимодействия территориальных органов федеральных служб определяется соглашениями между ними. Например, в Удмуртской Республике между Управлением Роспотребнадзора по УР и Удмуртским республиканским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды 31 января 2008 г. заключено Соглашение об информационном взаимодействии, в соответствии с которым осуществляется сотрудничество в области мониторинга загрязнения окружающей среды и обмен информацией о состоянии факторов среды обитания человека, формируемой в рамках функционирования информационных систем Управления Роспотребнадзора по УР и Удмуртского центра по гидрометеорологии. По сравнению с перечнем информации, передаваемом на федеральном уровне, указанный перечень может быть конкретизирован региональными соглашениями. Например, рассматриваемое Соглашение об информационном взаимодействии закрепляет, что в числе данных о загрязнении атмосферы в городах Удмуртской Республики, Удмуртский центр по гидрометеорологии передает в Управление Роспотребнадзора по УР сведения о стационарных и маршрутных постах наблюдения за качеством атмосферного воздуха на территории Удмуртии, о перечне веществ, контролируемых на данных постах и о количестве проб выше ПДКм.р., 5 ПДКм.р., 10 ПДКм.р. (под ПДКм.р. понимается максимально-разовая предельно допустимая концентрация вещества).**

**Таким образом, социально-гигиенический мониторинг имеет ряд общих черт с государственным мониторингом окружающей среды, поскольку в рамках его проведения анализируется и исследуется информация о состоянии компонентов окружающей среды как факторов среды обитания человека. Вместе с тем, социально-гигиенический мониторинг нельзя отождествлять с наблюдениями за состоянием окружающей среды, так как он, в основном, сосредоточен на оценке причин заболеваемости населения и преследует иную, по сравнению с экологическим мониторингом цель - определение причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием на него факторов среды обитания человека для принятия мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека.**

**От мониторинга загрязнения окружающей среды необходимо отличать наблюдения за использованием отдельных ее компонентов. Несмотря на то, что в п. 1 Положения об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), закреплено, что экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира и иных компонентов окружающей среды, законодательство, регулирующее осуществление мониторинга таких компонентов, содержит положения как о наблюдении за их состоянием, так и за соблюдением правового режима их использования.**

**В соответствии с п. 4 Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. N 846, мониторинг земель включает в себя: сбор информации о состоянии земель в Российской Федерации, ее обработку и хранение, непрерывное наблюдение за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования, анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов. Таким образом, в нормативно-правовых актах разграничиваются понятия использования и охраны, и если понимать экологический мониторинг как наблюдения за состоянием компонентов окружающей среды, выполняемые, в первую очередь, в целях охраны данных компонентов от негативного антропогенного или иного воздействия, то выполняемые наряду с мониторингом загрязнения, наблюдения за режимом использования компонентов окружающей среды, преследуют иную цель - соблюдение установленного порядка их эксплуатации. Тем не менее, законодательство относит наблюдения за использованием компонентов окружающей среды к разновидности государственного экологического мониторинга.**

**Подобное положение существует и в отношении мониторинга вод: согласно п. 3 Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. N 219, такой мониторинг осуществляется, в том числе, и в целях информационного обеспечения управления в области использования водных объектов, включая государственный контроль и надзор за их использованием. В рамках проведения мониторинга водных объектов специально уполномоченными органами осуществляются регулярные наблюдения как за использованием водных объектов, так и использованием водоохранных зон.**

**Анализируя экологическое законодательство можно сделать вывод, что наблюдения за соблюдением правового режима использования проводятся в отношении таких компонентов окружающей среды, которые могут находиться как в государственной, так и в иных формах собственности, или в отношении которых существуют законодательные ограничения их использования (например, в отношении земельного участка при его предоставлении определяется разрешенное использование на основании положений ЗК РФ).**

**Применительно к атмосферному воздуху проведение мониторинга соблюдения правового режима его использования невозможно, поскольку воздух не является объектом права собственности в силу его химических и физических свойств, соответственно, путем проведения наблюдений определяется качество атмосферного воздуха, степень его загрязненности, проводится комплексная оценка и прогноз его состояния (ст. 23 Закона об охране атмосферного воздуха). Наблюдения за погодными явлениями и процессами также являются частью экологического мониторинга. Такие наблюдения осуществляются на метеостанциях и метеопостах, входящих в наблюдательную сеть Росгидромета. В ходе проведения мониторинга погодных процессов определяются следующие фактические параметры: температура, влажность воздуха и почвы, количество осадков, скорость и направления ветра, осуществляются наблюдения за иными, опасными природными явлениями (шквалы, ураганы, смерчи, град, ливневые дожди, засуха и т.п.).**

**2. Государственный экологический мониторинг проводится в целях: наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду; оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов; обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.**

**Основным органом, осуществляющим экологический мониторинг, является Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), который в соответствии с возложенными на него Положением о федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. N 372) полномочиями осуществляет государственный мониторинг атмосферного воздуха, государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал; государственный мониторинг континентального шельфа в порядке, определяемом федеральным законодательством; государственный мониторинг состояния исключительной экономической зоны РФ.**

**Государственный экологический мониторинг осуществляется посредством функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе стационарных и подвижных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды. Вокруг данных пунктов устанавливаются охранные зоны, как правило, 200 метров во все стороны от существующих границ земельного участка (Положение о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1999 г. N 972). Точные размеры и границы охранных зон стационарных пунктов наблюдений определяются в зависимости от рельефа местности и других условий, в зависимости от вида пункта наблюдений, сложившейся застройки вокруг пункта наблюдений и требований к обеспечению достоверности данных наблюдений (см. Приказ Минприроды РФ от 31 октября 2008 г. N 299 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды государственной функции по обеспечению функционирования на территории Российской Федерации пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации"). Земли государственной наблюдательной сети находятся в собственности Российской Федерации и закрепляются в постоянное (бессрочное) пользование за территориальными органами и учреждениями Росгидромета.**

**Все посты наблюдений, осуществляющие мониторинг окружающей среды, делятся на категории. Законом о гидрометеорологической службе названы две разновидности наблюдательных постов (или пунктов): стационарный и подвижной. Стационарный пункт наблюдений представляет собой комплекс, включающий в себя земельный участок или часть акватории с установленными на них приборами и оборудованием, предназначенными для определения характеристик окружающей среды, ее загрязнения. Подвижной пункт наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением понимается как комплекс, включающий в себя платформу (летательный аппарат, судно или иное плавательное средство, другое средство передвижения) с установленными на ней приборами и оборудованием, предназначенными для определения характеристик окружающей среды, ее загрязнения.**

**Действующий государственный стандарт (ГОСТ 17.2.3.01-86 "Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов") определяет три категории постов наблюдений за загрязнением атмосферы: стационарные, маршрутные, передвижные. Стационарный пост предназначен для обеспечения непрерывной регистрации содержания загрязняющих веществ или регулярного отбора проб воздуха для последующего анализа. Из числа стационарных постов выделяются опорные посты, которые предназначены для выявления долговременных изменений содержания основных и наиболее распространенных загрязняющих веществ. Маршрутный пост предназначается для регулярного отбора проб в фиксированной точке местности при наблюдениях, которые проводятся с помощью передвижного оборудования. Передвижной пост предназначен для отбора проб под дымовым (газовым) факелом с целью выявления зоны влияния данного источника.**

**Для размещения постов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха необходимо соблюдение определенных условий: каждый пост независимо от категории размещается на открытой, проветриваемой площадке с непылящим покрытием: асфальте, твердом грунте, газоне - таким образом, чтобы были исключены искажения результатов измерений наличием зеленых насаждений, строений, зданий и т.п. Стационарный и маршрутный посты размещаются в местах, выбранных на основе предварительного исследования состояния воздушной среды города промышленными выбросами, выбросами автотранспорта, бытовыми и другими источниками и условий рассеивания. Эти посты размещаются в центральной части населенного пункта, жилых районах с различным типом застройки (в первую очередь, наиболее загрязненных), зонах отдыха, на территориях, примыкающих к магистралям интенсивного движения автотранспорта.**

**Число постов и их размещение определяется с учетом численности населения, площади населенного пункта и рельефа местности, а также развития промышленности, сети магистралей с интенсивным транспортным движением и их расположением по территории города, рассредоточенности мест города и курортных зон. Число стационарных постов в зависимости от численности населения устанавливается не менее: 1 пост - до 50 тыс. жителей, 2 поста - 100 тыс. жителей, 2-3 поста - 100-200 тыс. жителей, 3-5 постов - 200-500 тыс. жителей, 5-10 постов - более 500 тыс. жителей, 10-20 постов - более 1 миллиона жителей. Далеко не во всех городах число стационарных постов соответствует нормативным показателям. Например, в Удмуртской Республике по данным на 2009 год стационарные посты государственной наблюдательной сети функционируют только в г. Ижевске. В других населенных пунктах республики, таких, например, как г. Сарапул, г. Воткинск, г. Можга, г. Глазов с населением от 50 до 100 тыс. жителей постоянных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха не производится. Такая же ситуация и в других субъектах РФ: в небольших городах и других населенных пунктах наблюдения осуществляются в лучшем случае на маршрутных постах.**

**На стационарных постах может быть установлено четыре программы наблюдений: полная, неполная, сокращенная, суточная. Полная программа наблюдений предназначена для получения информации о разовых и среднесуточных концентрациях. Наблюдения по полной программе выполняются ежедневно путем непрерывной регистрации с помощью автоматических устройств или через равные промежутки времени не менее четырех раз с обязательным отбором проб в 1, 7, 13, 19 ч по местному времени. Наблюдения по неполной программе разрешается проводить с целью получения информации о разовых концентрациях ежедневно в 7, 10, 13 ч местного времени. По сокращенной программе наблюдения проводят с целью получения информации о разовых концентрациях ежедневно в сроки 7 и 13 ч местного времени. Программа суточного отбора проб предназначена для получения информации о среднесуточной концентрации. Наблюдения по этой программе проводятся путем непрерывного суточного отбора проб. На большей части территории Российской Федерации проводятся наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха по сокращенной программе.**

**3. По территориальному признаку государственный экологический мониторинг может быть классифицирован на федеральный и региональный. Осуществляемый на федеральном уровне государственный экологический мониторинг способствует реализации Программы Всемирной Метеорологической организации (ВМО), направленной на проведение исследований в области окружающей среды: все станции и посты федеральной наблюдательной сети являются составной часть глобальной системы мониторинга окружающей среды, проводимой под эгидой ВМО. В частности, данные осуществляемых в России регулярных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха поступают в банк данных Глобальной системы мониторинга за состоянием атмосферы (GAW). Основное различие между федеральным и региональным государственным экологическим мониторингом заключается в финансировании работ, которое может осуществляться как за счет федерального бюджета, так и за счет бюджета субъекта Российской Федерации.**

**Пункты наблюдений за состоянием окружающей среды, на которых осуществляются работы в интересах Российской Федерации и ее субъектов, входят в состав наблюдательной сети, представляющей собой систему стационарных и подвижных постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий, предназначенных для наблюдений за физическими и химическими процессами, происходящими в окружающей среде, определения ее метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических, агрометеорологических характеристик, а также для определения уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, в том числе по гидробиологическим показателям, и околоземного космического пространства (ст. 1 Закона о гидрометеорологической службе). Работы федерального назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях выполняются путем реализации государственного заказа на проведение мониторинга окружающей среды на государственной наблюдательной сети, т.е. сети станций и постов федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.**

**В соответствии со ст. 13 Закона о гидрометеорологической службе, государственная наблюдательная сеть, в том числе отведенные под нее земельные участки и части акваторий, относится исключительно к федеральной собственности и находится под охраной государства.**

**Региональный экологический мониторинг осуществляется путем функционирования на территории субъекта Российской Федерации станций и постов так называемой дополнительной наблюдательной сети, финансируемой за счет бюджета субъекта РФ. Дополнительная наблюдательная сеть действует наряду с государственной сетью наблюдений федерального уровня, и эксплуатируется, как правило, территориальными органами и организациями Росгидромета. Взаимоотношения между субъектом РФ и Росгидрометом в части выполнения работ регионального назначения по проведению наблюдений, определяются заключенными между ними соглашениями, определяющими права и обязанности сторон. В некоторых субъектах РФ приняты целевые программы, предметом которых является проведение регионального мониторинга окружающей среды. Например, в Нижегородской области принята и действует областная целевая программа "Обеспечение гидрометеорологической безопасности и мониторинга загрязнений окружающей среды Нижегородской области на 2007-2009 гг" (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области N 378 от 13 ноября 2006 г.).**

**Проведения регулярных наблюдений за состоянием окружающей среды в рамках осуществления экологического мониторинга является лицензируемой деятельностью. Статья 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" предусматривает получение лицензии на осуществление работ в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях. В сферу лицензирования входит деятельность по определению уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов и околоземного космического пространства. Лицензирующим органом является Росгидромет, лицензионные требования и условия перечислены в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 2006 г. N 497 "О лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, а также выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления". Данную лицензию должны получать как территориальные органы и учреждения Росгидромета, так и иные организации, осуществляющие мониторинг окружающей среды, при наличии у них квалифицированных кадров, аккредитованной лаборатории, приборов и оборудования, необходимого для проведения мониторинга.**

**4. Информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении представляет собой сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения. В целях накопления и сохранения информации о состоянии окружающей среды и обеспечения такой информацией отраслей экономики, Вооруженных Сил РФ и населения страны, осуществляется ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, который представляет собой упорядоченную, постоянно пополняемую совокупность документированной информации о состоянии природы и отдельных ее компонентов, получаемой в результате деятельности Росгидромета, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, физических и юридических лиц независимо от их организационно - правовой формы в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (метеорологии, климатологии, агрометеорологии, гидрологии, океанологии, гелиогеофизики), мониторинга состояния окружающей среды, ее загрязнения. Порядок ведения Единого фонда данных определяется Положением о создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, утв. Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. N 1410 и ведомственными документами Росгидромета.**

**В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 27 июня 2007 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", информация о состоянии окружающей среды не может быть ограничена в доступе. Данное обстоятельство не означает, что сведения предоставляются юридическим и физическим лицам бесплатно. Напротив, действующее законодательство фактически закрепляет платность сведений о состоянии окружающей среды для большинства пользователей (потребителей) информации. В соответствии с действующим законодательством в области гидрометеорологии, вся информация о состоянии окружающей среды подразделяется на две категории:**

**- информация общего назначения, т.е. полученная и обработанная в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, предоставляемая пользователям (потребителям) бесплатно информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении;**

**- специализированная информация, которая предоставляется по заказу пользователя (потребителя) и за счет его средств.**

**Документы, содержащие информацию общего назначения и специализированную информацию в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, составляют Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, при этом, информация общего назначения относится к федеральным информационным ресурсам в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.**

**В Постановлении Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. N 1425 "Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды" определяется перечень информации общего назначения, а также круг лиц, которым она может передаваться. К информации общего назначения относится, прежде всего, оперативно-прогностическая информация об опасных природных явлениях, стихийных бедствиях, экстремально высоком загрязнении окружающей среды, прогнозы погоды на 1-3 суток по территории субъекта РФ, по районам стихийных бедствий, аварий и катастроф, прогнозы распространения загрязняющих веществ, прогнозы дождевых паводков и иные "экстренные" сведения, а также аналитическая и режимно-справочная информация, необходимая для формирования программ социально-экономического развития территорий, федеральных и региональных целевых программ, ведения статистического наблюдения, различных видов реестров, кадастров и т.п. Например, данные о водных ресурсах, их качестве и использовании вод по субъектам РФ, получаемые по результатам наблюдений организаций Росгидромета, включаются в Государственный водный кадастр.**

**К аналитической и режимно-справочной информации общего назначения также относится обзор загрязнения окружающей среды в РФ и материалы для включения в государственный доклад "О состоянии окружающей среды в РФ", обзор фонового состояния окружающей среды, ежегодник качества поверхностных вод РФ, годовой обзор экологического состояния морей и отдельных районов мирового океана и другие сведения.**

**Информация общего назначения предоставляется бесплатно ограниченному кругу лиц, к которым относятся органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и органы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Для всех других пользователей (потребителей) информация о состоянии окружающей среды является платной, с той лишь разницей, что информация общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи, а в отношении специализированной информации не устанавливаются такие ограничения ее стоимости. В рамках системы Росгидромета каждым его территориальным органом утверждаются цены на специализированную гидрометеорологическую информацию, которые применяются в подведомственных им организациях и учреждениях. Информацию о состоянии окружающей среды можно получить и бесплатно, обратившись с запросом в соответствующий природоохранный орган государственной власти субъекта РФ - министерство или комитет по охране окружающей среды.**

**Глава ХI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)**

**Статья 64. Задачи контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля)**

**1. Экологический контроль - это система мер, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.**

**Классификацию видов экологического контроля можно производить по нескольким критериям. По критерию субъекта, осуществляющего экологический контроль, следует выделить государственный, производственный и общественный экологический контроль. Ведомственный экологический контроль комментирующим законом не упоминается, что вполне обоснованно, поскольку соответствующие функции вписываются в систему государственного экологического контроля.**

**По критерию направленности контроля, следует различать внешний (надведомственный) и внутренний (внутриведомственный) экологический контроль. Внутренний экологический контроль осуществляется самим хозяйствующим субъектом (соответствующими экологическими службами) для самоконтроля и носит название производственного. Экологический контроль в отношении организационно не подчиненных объектов проявляется в форме государственного и общественного экологического контроля.**

**Как указано в п. 1 комментируемой статьи, целью экологического контроля является обеспечение исполнения экологического законодательства, а также соблюдения экологических требований, включая экологические нормативы и нормативные документы. В юридической науке выделяют четыре основные формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение. Реализация права - это процесс воплощения юридических предписаний в правомерных действиях граждан, органов публичной власти и юридических лиц. В комментируемой статье речь идет только о двух формах реализации права.**

**При соблюдении экологических требований субъекты обязаны пассивно воздерживаться от совершения противоправных действий, нарушающих эколого-правовые нормы и содержащиеся в них ограничения и запреты. Данная форма реализации права осуществляется вне конкретных правоотношений, никак не фиксируется и охватывает всех индивидуальных и коллективных субъектов экологического права. Типичным примером соблюдения экологических норм гражданином может служить складирование гражданами бытовых отходов в специально отведенных местах, повышение уровня своего экологического образования, бережное отношение к природным богатствам при выезде на природу (разжигание костров, уничтожение деревьев) или в ходе повседневной деятельности и т.д.**

**При исполнении субъекты выполняют возложенные на них обязанности, функции и полномочия, в результате чего происходит реализация соответствующих эколого-правовых норм. Особенностью данной формы реализации права является то, что она предполагает активные действия субъектов и отличается императивностью, а соответствующие правоисполнительные действия так или иначе фиксируются, оформляются. Например, должностные лица государственных специально уполномоченных органов исполнительной власти обязаны предоставить в указанный законом срок гражданам и их объединениям по их запросу экологическую информацию, которая должна быть полной и достоверной.**

**2. До недавнего времени состояние системы публичного экологического контроля в России характеризовалось разнообразием видов контроля и множеством органов, его осуществляющих.**

**Новейшая история преобразований в системе публичного экологического контроля насчитывает несколько этапов.**

**Первый этап - развитие системы экологического контроля до 2004 г. В этот период на территории муниципального образования было возможно осуществление трех видов публичного экологического контроля: федеральный, региональный и муниципальный. Таким образом, например, на территории г. Ижевска экологический контроль осуществлялся Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР по Удмуртской Республике (федеральный уровень), Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики (уровень субъекта РФ) и Управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации г. Ижевска (муниципальный уровень).**

**Характерной чертой данного этапа являлось отсутствие четко разграниченных полномочий взаимодействие указанных органов, что нередко приводило к открытому конфликту между ними. Такая ситуация складывалась и в других населенных пунктах. Например, в г. Волгограде Департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов Администрации г. Волгограда в результате конфликта с федеральным территориальным органом экологического контроля вынужден был в конце 2001 г. обратиться в суд с иском о защите деловой репутации и признании Департамента законным. Решение суда в июне 2002 года вынесено в пользу Администрации г. Волгограда.**

**Начало второго этапа становления системы публичного экологического контроля было ознаменовано, во-первых, проведением в 2004 г. административной реформы и передачей полномочий по осуществлению федерального государственного экологического контроля от федеральных министерств федеральным службам (см. комментарий к ст. 65), и, во-вторых, внесением в августе 2004 г. в комментируемый закон изменений, фактически исключивших субъекты РФ из системы государственного экологического контроля. Таким образом, в период с 2004 по 2006 гг. публичный экологический контроль осуществлялся на федеральном и муниципальном уровне.**

**В качестве третьего этапа можно обозначить период времени с 2006 по 2008 гг. В 2006 г. субъектам РФ были возвращены полномочия по проведению государственного экологического контроля: редакция ст. 65 комментируемого закона опять претерпела изменения - в ч. 1 указанной статьи вновь было внесено положение об осуществлении государственного экологического контроля как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов РФ. Таким образом, на третьем этапе (с 2006 по 2008 гг.) имелись все правовые основания для проведения государственного экологического контроля на трех уровнях (федеральном, субъектов РФ и муниципальном).**

**Вопрос о муниципальном экологическом контроле требует отдельного разъяснения. До 2008 г. ч. 2 комментируемой статьи закрепляла наряду с государственным и производственным, наличие муниципального экологического контроля. При этом сложившуюся ситуацию в области осуществления органами местного самоуправления контрольных функций в сфере охраны окружающей среды нельзя было назвать простой. В 2004 году в комментируемый закон были внесены изменения, в том числе, введена новая статья 68.1, содержавшая общие правила проведения муниципального экологического контроля, права, обязанности и ответственность муниципальных инспекторов. Положения данной статьи должны были вступить в силу с 1 января 2006 года. Но в декабре 2005 года были вновь внесены изменения в комментируемый законодательный акт, согласно которым действие ст. 68.1 считалось утратившей силу с 1 января 2006 года. Тем самым, можно констатировать, что данная статья фактически не действовала. Органы местного самоуправления осуществляли муниципальный экологический контроль руководствуясь частью 2 комментируемой статьи и муниципальными правовыми актами. Например, Устав г. Ижевска до недавнего времени содержал положение об отнесении муниципального экологического контроля к полномочиям органов местного самоуправления.**

**Четвертый этап становления системы публичного экологического контроля начался в 2008 г. и продолжается по сегодняшний день. На данном этапе муниципальный экологический контроль был исключен из видов экологического контроля. В настоящее время существует только государственный экологический контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.**

**Статья 65. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль)**

**1. Государственный экологический контроль представляет собой систему мер, проводимых органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений международных принципов и норм, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.**

**Государственный экологический контроль осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.**

**До 2004 г. основные полномочия по осуществлению государственного экологического контроля федерального уровня были возложены на Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы.**

**За последние несколько лет полномочия по проведению государственного экологического контроля неоднократно переходили от одного федерального органа исполнительной власти к другому. Так на начальном этапе административной реформы в 2004 году, указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", государственные функции по контролю и надзору за соблюдением положений законодательства Российской Федерации были переданы от федеральных министерств федеральным службам.**

**Основные функции по осуществлению государственного экологического контроля на федеральном уровне были возложены в 2004 г. на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400. Росприроднадзор осуществлял экологический контроль за охраной животного мира, земель, лесов, водных объектов.**

**Полномочия по проведению государственного экологического контроля за охраной атмосферного воздуха и государственного экологического контроля в сфере обращения с отходами в 2004 г. были переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). В 2008 года данные полномочия перешли к Росприроднадзору (Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 "Об осуществлении государственного контроля за охраной окружающей среды (государственного экологического контроля)", государственным органом, уполномоченным осуществлять государственный экологический контроль федерального уровня, в настоящее время является Росприроднадзор.**

**Действующее законодательство не разделяет понятия государственного контроля за охраной отдельных природных компонентов и государственного контроля за их использованием. Согласно п. 3 Постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 государственный экологический контроль состоит из контроля за охраной атмосферного воздуха, использованием и охраной водных объектов, за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных), за охраной, воспроизводством и использованием объектов животного мира и среды их обитания, за организацией и функционированием особо охраняемых природных территорий; за охраной озера Байкал. К разновидностям государственного экологического контроля на основании положений вышеуказанного Постановления Правительства РФ относятся также государственный экологический контроль, проводимый во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, государственный земельный и лесной контроль и надзор.**

**В отношении государственного земельного, лесного контроля и надзора, а также государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, необходимо пояснить, что по своему содержанию они выходят за рамки экологического контроля.**

**Так, земельный контроль, осуществляемый на федеральном уровне за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель в соответствии с Положением о государственном земельном контроле, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 689, производится в трех формах:**

**1) государственный земельный экологический контроль, проводимый Росприроднадзором и его территориальными органами за соблюдением выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей; выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель; выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков; режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов; выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.**

**2) государственный земельный контроль за соблюдением правового режима использования земельных участков, осуществляемый Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и его территориальными органами до 1 декабря 2009 г., а с 1 декабря 2009 г. - Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Данная форма земельного контроля направлена на проверку выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков, соблюдения порядка переуступки права пользования землей и предоставления сведений о состоянии земель, исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения земельных правонарушений.**

**3) государственный земельный контроль за охраной почвенного слоя, проводимый на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и ее территориальными органами за соблюдением выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли, требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами.**

**Таким образом, государственный земельный и экологический контроль не являются идентичными понятиями и не соотносятся как часть и целое. Данные понятия соприкасаются в отношении контроля и надзора, проводимого за использованием и охраной земель Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Таким образом, формулировка п. 3 Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53, в части отнесения государственного земельного контроля к разновидности государственного экологического контроля является не совсем корректной.**

**Подобная ситуация сложилась и в отношении государственного лесного контроля и надзора. К государственному экологическому контролю федерального уровня в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2007 г. N 394 "Об утверждении положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора", можно отнести только одно проявление государственного лесного контроля - деятельность Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов по осуществлению государственного лесного контроля на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.**

**Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр также неоднороден по своей структуре. Согласно Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005 г. N 293, существует две разновидности такого контроля и надзора, осуществляемого на федеральном уровне: государственный геологический контроль, осуществляемый Росприроднадзором; государственный горный надзор, провидимый Ростехнадзором.**

**Из смысла положений Постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 "Об осуществлении государственного контроля за охраной окружающей среды (государственного экологического контроля)" следует, что к экологическому контролю федерального уровня относится исключительно контрольная деятельность Росприроднадзора, и никакие другие федеральные органы исполнительной власти государственный экологический контроль осуществлять не вправе. Таким образом, в области охраны и использования недр видом федерального государственного экологического контроля можно считать государственный геологический контроль, осуществляемый Росприроднадзором и его территориальными органами.**

**2. Частью первой комментируемой статьи предусматривается проведение государственного экологического контроля в рамках осуществления строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если проведение такого надзора является обязательным. При этом полномочия по осуществлению контроля в области охраны окружающей среды возлагаются на органы государственного строительного надзора, выполняющие свои функции в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.**

**ГрадК РФ (ст.ст. 53, 54) проводится различие в осуществлении строительного контроля и надзора по субъекту, порядку проведения и иным параметрам. Так, строительный контроль осуществляется самим застройщиком (заказчиком) и подрядчиком, в то время как государственный строительный надзор - государственным органом Российской Федерации или субъекта РФ.**

**Включение в комментируемую статью положения об осуществлении экологического контроля в рамках строительного надзора связано с проведением реформы градостроительной деятельности. После принятия ГрадК РФ изменилась система органов надзора в сфере строительства, а судьба существовавших до этого разнообразных видов контроля и надзора сложилась по-разному. Так, экологический контроль, санитарно-эпидемиологический надзор, надзор в области промышленной безопасности и другие виды надзора в сфере строительства теперь осуществляются в рамках единого государственного строительного надзора, который привел их к "общему знаменателю".**

**Сфера действия (объект) государственного строительного надзора в ч. 1 ст. 54 ГрадК сформулирована методом исключения, и распространяется только на случаи строительства или реконструкции объектов капитального строительства, предусмотренных ст. 49 ГрадК РФ, т.е. объектов, проектная документация на которые подлежит обязательной государственной экспертизе. Следовательно, ни федеральный, ни региональный государственный строительный надзор не проводится в отношении объектов индивидуального жилищного строительства, а также иных объектов, указанных ч. 2 ст. 49 ГрадК РФ, а также объектов капитального строительства, проектная документация которых является типовой проектной документацией или ее модификацией (см. Положение о критериях отнесения проектной документации к типовой проектной документации, а также к модифицированной типовой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства, утвержденное приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 июля 2007 г. N 62). Поскольку государственный строительный надзор осуществляется на федеральном и региональном уровне, субъекты его проведения и сфера действия данного надзора конкретизируются нормативно-правовыми актами соответствующего уровня.**

**Применительно к федеральному уровню данные вопросы урегулированы Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации". Согласно данному правовому акту, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, являются Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору - при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ), опасных производственных объектов, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, объектов обороны и безопасности, объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, за исключением объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил РФ, а также Министерство обороны Российской Федерации - при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации.**

**На уровне субъекта РФ государственный строительный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наименование и сфера действия которых определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ. Из ст. 54 ГрадК четко вытекает верхняя и нижняя граница таких полномочий: это не могут быть федеральные объекты (уникальные, особо ценные, относящиеся к государственной тайне, автомобильные дороги федерального значения и т.д.), а также индивидуальные жилые дома и иные объекты, в отношении которых не проводится государственная экспертиза проектной документации.**

**В обязательном порядке в сферу регионального строительного надзора попадают объекты строительства, реконструкции и капитального ремонта, финансируемые за счет средств бюджета субъекта РФ, в том числе объекты социальной сферы (школы, объекты культуры, здравоохранения, иные объекты социальной сферы). Вплоть до принятия технических регламентов, в ходе проверок определяется соответствие выполняемых работ требованиям СНиП, ГОСТ, ТУ и проектной документации, проверяются работы, связанные с подготовкой земельного участка к строительству, земляные работы, работы по устройству фундаментов, монтажу конструкций и т.д.**

**Задачей государственного строительного надзора является предупреждение, а также выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком (подрядчиком), нарушений соответствия выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации.**

**В предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации. В случае отсутствия технических регламентов в предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.**

**При осуществлении государственного экологического контроля в рамках строительного надзора на практике неизбежно возникает проблема дублирования функций федеральных служб. В случае обязательности осуществления строительного надзора на федеральном уровне, мероприятия по контролю за выполнением экологических требований проводит уже не Росприроднадзор, а Ростехнадзор и его территориальные органы. Проведение Росприроднадзором проверки деятельности таких объектов и привлечения к ответственности виновных лиц может служить поводом для обжалования таких действий в суд по формальному основанию - превышение органами Росприроднадзора своих полномочий.**

**Так, МУП г. Калининграда "Управление капитального строительства" обратилось с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления Росприроднадзора по Калининградской области от 30 сентября 2008 N 61/1 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 8.1 КоАП РФ. Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2008 г. решение суда отменено. Оспариваемое постановление признано незаконным по основаниям п. 1 комментируемой статьи: поскольку Управление Росприроднадзора не имеет полномочий на проведение проверки в рамках государственного строительного надзора соблюдения предприятием экологических требований при производстве работ, то не может является тем органом, в компетенцию которого входит рассмотрение административных дел этой категории (см. определение Высшего арбитражного суда РФ от 30 июля 2009 г. N ВАС-7427/09).**

**3. В соответствии с частью второй комментируемой статьи объекты, подлежащие федеральному государственному экологическому контролю, определяются Правительством РФ. Во исполнение данных законодательных положений было принято Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 285 "О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю". Основная задача данного нормативно-правового акта - разграничить предметы ведения федерального экологического контроля и государственного экологического контроля субъектов РФ.**

**Рассмотрим разграничение полномочий по государственному экологическому контролю между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов на примере контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов. Критерии такого разграничения заложены в п. 3 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. N 285 и в Постановлении Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. N 640 "О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов".**

**В соответствии с данными нормативно-правовыми актами, к федеральному экологическому контролю относится контроль за использованием поверхностных водных объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, водных объектов или их частей, находящихся на землях обороны и безопасности, а также используемых для обеспечения обороны страны и безопасности государства и для обеспечения федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, внутренних морских вод и территориального моря РФ, особо охраняемых водных объектов либо водных объектов, являющихся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющих собой часть этих территорий, водных объектов, являющихся объектами, объявленными рыбохозяйственными заповедными зонами, средой обитания анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных или пограничных водных объектов, водных объектов, используемых для нужд городов с численностью населения сто тысяч человек и более, а также для нужд предприятий и других организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн. куб. метров в год.**

**Критерием отнесения водных объектов к объектам, подлежащим региональному государственному экологическому контролю, является использование таких объектов, полностью расположенных в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не относящихся к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору.**

**Все объекты федерального государственного экологического контроля можно условно подразделить на две категории: природные объекты и объекты хозяйственной деятельности (антропогенные объекты).**

**К природным объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю, помимо водных объектов относятся объекты государственного лесного, земельного, геологического контроля в части, определенной положениями об осуществлении данных видов контроля, объекты, включенные в список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, особо охраняемые природные территории федерального значения, а также природные комплексы, подпадающие под действие международных договоров РФ, природные объекты Байкальской природной территории.**

**К объектам хозяйственной деятельности, являющимися источниками негативного антропогенного воздействия на окружающую среду, относятся опасные производственные объекты, а также объекты федеральных энергетических систем, федерального транспорта, путей сообщения, линий связи, включая телекоммуникационные сети, линейные объекты, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий, объекты, связанные с использованием атомной энергии, обеспечением обороны и безопасности государства, относящиеся к оборонному производству, в том числе, находящиеся в границах внутренних контролируемых и запретных зон, а также обеспечивающие космическую деятельности, объекты, относящиеся к производству ядовитых веществ и наркотических средств, объекты, расположенные на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне.**

**4. На региональном уровне государственный контроль осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ. Полномочиями по осуществлению государственного контроля они наделяются постановлениями и иными нормативно-правовыми актами регионального уровня. К ним таким относятся региональные министерства, комитеты по охране окружающей среды.**

**В Удмуртской Республике органом, уполномоченным осуществлять государственный экологический контроль, является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, в соответствии с положением, утвержденным Правительством УР от 16 мая 2005 г. N 82 (с последующими изменениями и дополнениями). В соответствии с п. 2.1.1.1 данного Положения, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртское Республики (МПР УР) организует и осуществляет государственный контроль в области охраны окружающей среды за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности на территории Удмуртской Республики, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю. В рассматриваемом субъекте РФ Постановлением Правительства УР от 1 июля 2002 г. N 579 принято и действует Положение о государственном экологическом контроле на территории Удмуртской Республики, которое определяет основные полномочия МПР УР в данной области. В частности, при Министерстве существует штат государственных инспекторов по охране природы Удмуртской Республики, выполняющие функции по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов и принимающие меры по предотвращению и устранению экологических правонарушений и их вредных последствий. По состоянию на 1 января 2010 г. всего в штате МПР УР состояло 9 государственных инспекторов, при этом министр природных ресурсов и охраны окружающей среды являлся главным государственным инспектором по должности. Такой небольшой штат государственных инспекторов по республике в целом позволяет говорить о недостаточной эффективности проводимых мероприятий по региональному экологическому контролю в промышленно развитом субъекте РФ с достаточно высокой концентрацией экологически опасных объектов.**

**В Волгоградской области государственный экологический контроль осуществляется Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области (Облкомприрода). Порядок осуществления регионального государственного экологического контроля определен Административным регламентом по исполнению комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Волгоградской области государственной функции по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному контролю, утв. Приказом Облкомприроды от 1 сентября 2009 г. N 464/02.**

**В штат Комитета включены государственные инспекторы охраны природы, при этом председатель Облкомприроды является главным государственным инспектором Волгоградской области, начальники управлений, отделов, их заместители являются по должности старшими государственными инспекторами, а консультанты и специалисты отделов, осуществляющих государственный контроль - государственными инспекторами по Волгоградской области. В рамках осуществления регионального государственного экологического контроля государственные инспекторы осуществляют плановые и внеплановые проверки объектов хозяйственной деятельности Волгоградской области. При этом проверка может заключаться только в проверке документации, в первую очередь, документов, используемых при осуществлении деятельности и связанные с исполнением хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды, о недрах и ВК РФ, исполнением предписаний и постановлений Комитета (документарная проверка), так и в выезде инспекторов на объект с целью проверки состояния используемых при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, производимой продукции и принимаемых мер по исполнению обязательных требований, установленных экологическим, а также законодательством о недрах и ВК РФ (выездная проверка).**

**5. Вопросы, связанные с разграничением полномочий по осуществлению государственного экологического контроля между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации нередко являются предметом судебных разбирательств.**

**Так, определением ВАС РФ от 25 мая 2009 г. N 2930/09 было отказано в передаче дела в Президиум ВАС, на основании доказанности судами первой, апелляционной и кассационной инстанций превышения Департаментом природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы полномочий при проведении проверки соблюдения природоохранного законодательства и привлечении к административной ответственности по ст. 4.10 Кодекса об административных правонарушениях города Москвы ОАО "Мосэнерго", отнесенного к объектам федерального государственного экологического контроля. При этом Высший арбитражный суд РФ отметил, что общество хоть и отнесено к числу объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, оно обязано соблюдать требования региональных нормативно-правовых актов.**

**Таким образом, если предприятие является объектом федерального государственного экологического контроля, оно, тем не менее, должно соблюдать экологическое законодательство субъекта РФ, на территории которого располагается, но привлекать к ответственности за нарушение региональных законодательных положений такое юридическое лицо будет не региональный, а федеральный орган государственного экологического контроля.**

**Статья 66. Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды**

**1. Данная статья содержит достаточно подробный перечень прав и обязанностей должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль. Однако следует иметь в виду, что данный перечень может дополняться иными федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами, определяющими порядок проведения государственного контроля за определенными видами экологически значимой деятельности.**

**Рассмотрим основные права и обязанности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на примере осуществления государственного экологического контроля за охраной атмосферного воздуха. Данная разновидность государственного экологического контроля, как и другие его виды, осуществляются на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. В ст. 27 Закона об охране атмосферного воздуха и Положении о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. N 31 указано, что они распространяют свое действие как на федеральных, так и региональных государственных инспекторов, осуществляющих контроль за охраной атмосферного воздуха. Такие должностные лица имеют право в установленном порядке:**

**- беспрепятственно посещать объекты хозяйственной и иной деятельности, в том числе объекты оборонного значения, на которых имеются источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух;**

**- проверять соблюдение установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и работу очистных сооружений, средств контроля за такими выбросами;**

**- проверять соблюдение установленных нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;**

**- определять размеры вреда, причиненного окружающей природной среде в результате загрязнения атмосферного воздуха;**

**- направлять в правоохранительные органы материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха для решения вопросов о привлечении к ответственности лиц, виновных в указанных нарушениях;**

**- аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него или приостанавливать действие таких разрешений на определенный срок, если условия таких разрешений не соблюдаются;**

**- вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности;**

**- проводить измерения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными и передвижными источниками, в том числе автомобильным транспортом;**

**- давать предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, в том числе об ограничении, о приостановлении или о прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;**

**- привлекать к административной ответственности граждан, юридических и должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;**

**- предъявлять иски физическим и юридическим лицам за нарушение законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха;**

**- осуществлять иные не противоречащие законодательству РФ действия по охране атмосферного воздуха в пределах своей компетенции.**

**На федеральном уровне государственный экологический контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами. В целях конкретизации правил осуществления контроля и обеспечения наибольшей его эффективности был принят Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, утв. Приказом МПР России от 31 октября 2008 г. N 300. Положения данного Административного регламента конкретизируют права и обязанности федеральных государственных инспекторов в области охраны атмосферного воздуха. Исключительными правами должностных лиц Росприроднадзора и его территориальных органов в рассматриваемой сфере деятельности являются:**

**- посещение в целях проверки объектов федерального экологического контроля, в том числе, подлежащих государственной охране, оборонных объектов и объектов гражданской обороны.**

**- проверка соблюдения стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха на объектах федерального государственного экологического контроля, в том числе, проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов на таких объектов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него; выполнение программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха.**

**- осуществление мер в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации по охране атмосферного воздуха.**

**- соблюдение требований, норм и правил в области охраны атмосферного воздуха при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации опасных производственных объектов и иные права (п. 34 регламента).**

**2. Наряду с уточнением и дополнением прав должностных лиц в сфере экологического контроля, аналогичной корректировке могут быть подвергнуты и их обязанности. Например, п. 3 ст. 27 Закона об охране атмосферного воздуха, п. 8 Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха установили, что государственные инспектора по охране природы, осуществляющие контроль за охраной атмосферного воздуха, обязаны:**

**- иметь соответствующий уровень подготовки в области охраны атмосферного воздуха;**

**- осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, законодательством Российской Федерации о государственной службе и административным законодательством Российской Федерации;**

**- осуществлять контроль за соблюдением на соответствующей территории установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также других условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;**

**- обеспечивать контроль за выполнением заключений государственной экологической экспертизы;**

**- взаимодействовать с общественными природоохранными организациями при осуществлении контроля за охраной атмосферного воздуха;**

**- обосновывать размеры возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха.**

**- информировать органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, правоохранительные органы о нарушениях законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха в пределах своей компетенции.**

**- подготавливать и направлять материалы о нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха в правоохранительные органы.**

**Обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль на федеральном уровне конкретизированы в п. 35 указанного выше Административного регламента. В соответствии с его положениями, на должностных лиц Росприроднадзора и его территориальных органов возложены следующие обязанности:**

**- предупреждать, выявлять и пресекать нарушения законодательства в области охраны атмосферного воздуха;**

**- разъяснять нарушителям законодательство в области охраны атмосферного воздуха, а также их права и обязанности.**

**Решения должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, могут быть обжалованы в административном порядке (в вышестоящий орган) либо в судебном порядке.**

**3. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. N 718 "О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды)", должностные лица Росприроднадзора, осуществляющие государственный контроль за охраной окружающей среды, являются государственными федеральными инспекторами по должности, в том числе:**

**а) в центральном аппарате Росприроднадзора:**

**- руководитель Росприродназора - главным государственным инспектором РФ по охране природы;**

**- заместители руководителя Росприроднадзора являются заместителями главного государственного инспектора РФ по охране природы;**

**- начальники управлений, заместители начальников управлений, начальники отделов и заместители начальников отделов Росприроднадзора, - старшими государственными инспекторами РФ по охране природы;**

**- федеральные государственные гражданские служащие категории "специалисты" ведущей и старшей групп должностей Росприроднадзора - государственными инспекторами РФ по охране природы.**

**б) в территориальных органах Росприроднадзора:**

**- руководители территориальных органов Росприроднадзора - главными государственными федеральными инспекторами по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ);**

**- заместители руководителей территориальных органов Росприроднадзора - заместителями главного государственного инспектора РФ по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ);**

**- начальники отделов, заместители начальников отделов территориальных органов Росприроднадзора - старшими государственными инспекторами по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ);**

**- федеральные государственные гражданские служащие категории "специалисты" ведущей и старшей групп должностей территориальных органов Росприроднадзора - государственными инспекторами РФ по охране природы в зоне своей деятельности (на территории субъекта РФ).**

**4. Государственный экологический контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и уполномоченными органами, а также в форме внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.**

**Внеплановые проверки проводятся в следующих случаях: проверка исполнения предписаний об устранении ранее выявленного нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды; получение от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.**

**Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется государственный контроль на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих государственному экологическому контролю, кроме объектов федерального контроля. Перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации), определяется законодательством субъектов РФ.**

**4. В целях защиты физических и юридических лиц при осуществлении государственного экологического контроля законодательством урегулированы вопросы, касающиеся недопущения превышения должностными лицами своих полномочий. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" устанавливаются принципы и основные правила проведения проверок и иных действий государственными и муниципальными органами в рамках осуществления ими контрольных функций.**

**В числе принципов защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении контрольных мероприятий значится презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц, недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 г.).**

**Обязательным при проведении плановых проверок по осуществлению различных видов государственного контроля является составление специально уполномоченными государственными органами исполнительной власти ежегодных планов проверок, доступных для обозрения в сети Интернет. Основным принципом при проведении плановой проверки можно назвать проведение такой проверки не чаще, чем один раз в три года.**

**Важным является закрепление на законодательном уровне основных прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля. К таким правам относятся:**

**- права при проведении проверки, в том числе, непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки, получать от органа государственного контроля информацию, которая относится к предмету проверки, знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем согласии или несогласии с ними, обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.**

**- право на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля, включая упущенную выгоду за счет средств соответствующих бюджетов согласно положений действующего законодательства.**

**Хозяйствующие субъекты, в отношении которых проводятся мероприятия по государственному контролю, помимо прав, наделены обязанностями. Так, при проведении проверок юридические лица должны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц, а индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать лично или обеспечить явку уполномоченных представителей. За необоснованные препятствия проведению проверок, уклонение от их проведения или неисполнение в установленный срок предписаний органов государственного контроля об устранении выявленных нарушений, юридические лица и индивидуальные предприниматели несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.**

**Статья 67. Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль)**

**1. Одним из основных способов обеспечения экологической безопасности является закрепление на законодательном уровне обязанности организации и проведения производственного экологического контроля при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. В соответствии основополагающим законодательным принципом презумпции экологической опасности хозяйственной и иной деятельности, положения комментируемой статьи фактически признали необходимым осуществление производственного экологического контроля всеми хозяйствующими субъектами, имеющими источники вредных воздействий на окружающую среду.**

**Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой (отдельным работником) юридических лиц или индивидуальными предпринимателями и имеет своей задачей проверку выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, соблюдению нормативов качества окружающей среды и т.д. В случае организации субъектом хозяйственной деятельности производственного экологического контроля, на него возлагается обязанность информировать об этом специально уполномоченные органы в области государственного и муниципального экологического контроля.**

**Выделение законом производственного контроля в качестве отдельного самостоятельного вида экологического контроля осуществлено в соответствии с рекомендациями, сформулированными в ряде международных документов. Так, ст. 15 Модельного закона "Об отходах производства и потребления", утвержденного Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15 июня 1998 г. рекомендовано установить обязанность организаций, осуществляющие хозяйственную деятельность, связанную с отходами, осуществлять производственный контроль за обращением с отходами, целью которого является проверка выполнения экологических, санитарных и иных требований по обращению с отходами. Производственный экологический контроль неразрывно связан с осуществлением предприятиями-загрязнителями производственного мониторинга за состоянием окружающей среды, проводимого на территории производственной площадки и в пределах санитарно-защитной зоны. В отличие от государственного экологического контроля и мониторинга, производственный мониторинг состояния окружающей среды является частью экологического контроля, осуществляемого с целью получения сведений, их оценки и прогноза, и, в конечном счете, обеспечения экологической безопасности производств.**

**2. Наряду с общими требованиями о необходимости проведения производственного экологического контроля, ряд федеральных законов предусматривают обязательность и (или) специфику его проведения в отдельных сферах антропогенной деятельности человека.**

**а) осуществление производственного экологического контроля обязательно индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух. Сведения о лицах, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и об организации экологических служб, а также результаты производственного контроля за охраной атмосферного воздуха представляются в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды (ст. 25 Закона об охране атмосферного воздуха).**

**б) индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны проводить производственный контроль, в том числе лабораторные исследования и испытания, за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг. Производственный контроль осуществляется в порядке, установленном санитарными правилами и государственными стандартами. Лица, осуществляющие производственный контроль, несут ответственность за своевременность, полноту и достоверность его осуществления (ст. 32 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).**

**3. Вместе с обязательностью проведения производственного экологического контроля, федеральные законы устанавливает в отдельных случаях и определенную специфику его проведения с целью обеспечения дополнительных гарантий экологически безопасной работы отдельных хозяйственных объектов. Так, согласно ст. 11 Закона о промышленной безопасности, организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности. В Методических рекомендациях по организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах, утв. приказом Госгортехнадзора РФ от 26 апреля 2000 г., производственный контроль назван одним из важнейших элементов системы управления промышленной безопасностью на опасных производственных объектах.**

**Производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности организуется и осуществляется субъектами хозяйственной деятельности, эксплуатирующими опасные производственные объекты, независимо от их организационно-правовой формы и осуществляется совместно с производственным экологическим контролем на предприятии.**

**Целью производственного контроля является предупреждение аварий и обеспечение готовности организаций к локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте за счет осуществления комплекса организационно-технических мероприятий.**

**Основные задачи производственного контроля видятся в обеспечении соблюдения требований промышленной безопасности в эксплуатирующей организации, анализе состояния промышленной безопасности, в том числе путем организации проведения соответствующих экспертиз, разработке мер, направленных на улучшение состояния промышленной безопасности и предотвращении ущерба окружающей среде, обеспечении соблюдения требований промышленной безопасности, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, координации работ, направленных на предупреждение аварий на опасных производственных объектах, и обеспечении готовности к локализации аварий и ликвидации их последствий, своевременном проведении необходимых испытаний и освидетельствований технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, ремонта и поверки контрольных средств измерений, обеспечении соблюдения технологической дисциплины.**

**Особые правила производственного контроля действуют в отношении объектов по хранению и уничтожению химического оружия: на руководителей этих объектов возлагается ответственность за выполнение общих требований по обеспечению безопасности граждан, защиты окружающей среды при проведении работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия (ст.ст. 14, 15 Закона об уничтожении химического оружия).**

**Организация производственного контроля осуществляется следующим образом. Каждая организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, в соответствии с Правилами организации производственного контроля разрабатывает положение о производственном контроле с учетом применяемой технологии и технических особенностей эксплуатируемых опасных производственных объектов. Положение о производственном контроле утверждается руководителем эксплуатирующей организации при обязательном согласовании с территориальным органом Ростехнадзора. В Положении организацией должны быть отражены все аспекты осуществления и организации производственного контроля с учетом технологической и технической специфики опасных производственных объектов, а также особенностей организации и выполнения эксплуатационных работ. Во всяком случае, в Положении указывается должность работника, ответственного за осуществление производственного контроля, если численность занятых на опасных производственных объектах работников не превышает 500 чел, его права и обязанности. Если число работающих на предприятии превышает указанную цифру, эксплуатирующей организацией должна быть создана специальная служба производственного контроля. Структура данной службы, а также полномочия должностных лиц службы должны быть приведены в Положении.**

**Проверки соблюдения требований по организации и осуществлению производственного контроля организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, осуществляются Ростехнадзором и его территориальными органами в рамках осуществления ими полномочий по государственному контролю в за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах (п. 5.3.1.5 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401).**

**Невыполнение эксплуатирующей организацией обязанности по осуществлению производственного контроля является основанием для привлечения к административной ответственности. По данному вопросу сложилась судебная практика. Так, решением Арбитражного суда Курской области по делу N А35-2215/08-С26 было привлечено к административной ответственности ООО "Техмашстрой". Основанием привлечения к такой ответственности послужили нарушения требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), допущенные ООО "Техмашстрой", выявленные по результатам проверки Управления Ростехнадзора по Курской области, а именно: на предприятии не организован и не осуществляется производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности на взрывоопасном производственном объекте, что является нарушением ст.ст. 9, 11 Закона о промышленной безопасности; пп. "д" п. 5 Положения о лицензировании эксплуатации взрывоопасных производственных объектов, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации N 18 от 17 января 2007 г. Решением суда деяние ответчика квалифицированы как административное правонарушение, предусмотренное ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ как осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).**

**4. Свою специфику имеет организация производственного экологического контроля за радиационной безопасностью в организациях, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения. Должностные лица, осуществляющие производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности, вправе приостанавливать проведение работ с источниками ионизирующего излучения при выявлении нарушений санитарных норм, правил и гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, государственных стандартов, строительных норм и правил, правил охраны труда, распорядительных, инструктивных, методических документов в области обеспечения радиационной безопасности в соответствующей организации до устранения обнаруженных нарушений (ст. 11 Закона о радиационной безопасности).**

**5. В числе главных проблем осуществления производственного экологического контроля можно назвать недостатки и пробелы существующей законодательной базы, принципиально разные цели и задачи, стоящие перед хозяйствующими субъектами и органами государственной власти и управления при реализации ими контрольных функций. Основная цель, которую видят перед собой эксплуатирующие организации при осуществлении производственного контроля - по возможности скрыть от контролирующих органов и общественности факт нарушения норм экологического законодательства. Чтобы исправить ситуацию необходима серьезная мотивация со стороны государства, в том числе, путем установления налоговых и иных льгот в случае реализации субъектами хозяйственной деятельности мероприятий в сфере охраны окружающей среды и внедрения "чистых" технологий производства.**

**Осуществление любого вида контроля предполагает наличие санкций за нарушение установленных требований. Проблема производственного контроля состоит в том, что при его осуществлении одной из наиболее действенных мер является применение норм дисциплинарной ответственности к нарушителям. При этом как в трудовом законодательстве, так и на локальном уровне самих эксплуатирующих организаций нередко отсутствуют какие-либо положения о привлечении к ответственности за дисциплинарные экологические проступки. Данный вопрос можно решить на внутриорганизационном уровне путем закрепления в локальных нормативных актах организации, например, в Коллективном договоре, перечня дисциплинарных экологических правонарушений и дисциплинарных взысканий за их совершение.**

**Другой выход из положения видится в необходимости установления административной ответственности на законодательном уровне за неисполнение должностными лицами юридических лиц - эксплуатантов экологически опасных объектов законодательных требований по организации и проведению производственного контроля.**

**Определенными недостатками обладают законодательные акты, регулирующие взаимодействие эксплуатирующих организаций и органов государственной власти в процессе осуществления производственного экологического контроля. Например, статья 19 Закона об охране атмосферного воздуха возлагает на юридических лиц, имеющих источники выбросов, обязанность проводить мероприятия по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух при получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий (НМУ). Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. N 1425 относит прогнозы о НМУ к категории специализированной гидрометеорологической информации, передаваемой юридическим и физическим лицам за плату на основании договоров (соглашений). В настоящее время в Удмуртской Республике заключено лишь четыре договора между эксплуатирующими особо опасные объекты организациями (ОАО "Чепецкий механический завод", ФГУП "Воткинский завод", ОАО "Буммаш", ОАО "Аксион-Холдинг") и территориальным органом Росгидромета на передачу предупреждений НМУ. Поскольку обязанность по сокращению выбросов возникает у эксплуатирующей организации после поступления прогноза НМУ от организаций Росгидромета, все остальные предприятия республики фактически не осуществляют предусмотренных федеральным законодательством мероприятий по снижению выбросов.**

**Специально уполномоченный орган в области осуществления федерального экологического контроля на территории Удмуртской Республики - Управление Росприродназора по УР не вправе требовать от эксплуатирующих организаций заключить договор на передачу прогнозов НМУ, т.к. это противоречит основным принципам гражданского права, устанавливающим свободу договора. Данная проблема не является типичной лишь для Удмуртской Республики, а наблюдается и в других регионах России. Выходом из ситуации является внесение изменений в федеральное законодательство и закрепление обязанности организаций Росгидромета передавать эксплуатирующим организациям предупреждения о НМУ на регулярной и бесплатной основе, что, безусловно, затрагивает проблему недостаточного бюджетного финансирования деятельности гидрометеорологической службы.**

**Из вышеизложенного следует вывод о том, что повышение эффективности осуществления производственного контроля при эксплуатации экологически опасных объектов зависит от двух факторов. Во-первых, от активности эксплуатирующих организаций, проявляющейся, в том числе и при принятии ими локальных нормативных актов, регламентирующих порядок осуществления производственного контроля, основания и механизм применения дисциплинарных взысканий при нарушении работниками требований природоохранного законодательства, организацию экологических служб на предприятиях. Во-вторых, на законодательном уровне требуется устранить ряд пробелов и противоречий, связанных с реализацией производственного контроля, мотивировать эксплуатирующие организации на осуществление эффективных природоохранных мероприятий.**

**Статья 68. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)**

**1. Общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и имеет многолетнюю историю. Впервые термин "общественный контроль" был использован в январе 1956 г., когда постановлением Совета Министров РСФСР был утвержден "Устав Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов". Однако долгие годы общественный экологический контроль не имел самостоятельного значения и был придатком системы государственных контрольных органов.**

**Целью проведения общественного экологического контроля является проверка соблюдения требований экологического законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами, а также оказание содействия компетентным органам в проведении мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Проведение данных мер будет способствовать реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращению нарушений экологического законодательства.**

**Правовую основу участия общественности в экологическом контроле составляют Конституция РФ, Закон РФ от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", ЛК РФ, ВК РФ и иные нормативные акты.**

**По критерию видов (направлений) общественного экологического контроля, следует выделить контроль за состоянием отдельных видов природных объектов (например, объектов животного мира в соответствии со ст. 10 Закона о животном мире), контроль за осуществлением экологически значимой хозяйственной и иной деятельности (радиационная безопасность, соблюдение экологических требований в сельском хозяйстве, градостроительной деятельности и т.д.), контроль за осуществлением экологических процедур общего характера (своевременностью, полнотой и достоверностью предоставления компетентными органами экологической информации, участие в общественных экологических экспертизах и т.д.).**

**Общественный экологический контроль, как и государственный, осуществляется в форме предупредительного и текущего. Предупредительный контроль может проявляться в участии граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в проведении общественных обсуждений в ходе осуществления ОВОС, референдумах по экологическим вопросам, участии в проведении общественной экологической экспертизы, а также направлением своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе. Текущий экологический контроль граждане, общественные и иные некоммерческие объединения осуществляют, предъявляя требования органам государственной власти, органам местного самоуправления, хозяйствующим субъектам о предоставлении информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, сообщая компетентным органам об известных им экологических правонарушениях, обращаясь в суд с исками об отмене решений о строительстве, реконструкции или эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на природу и т.д.**

**2. Проведение общественного экологического контроля (в том числе в форме предупредительного контроля - общественной экологической экспертизы) является одним из вариантов контроля гражданского общества за деятельностью органов публичной власти и коммерческих структур. Аналогичные по своей сущности инструменты гражданского общества мы обнаружим, например, при рассмотрении деятельности Общественных палат (федеральной, региональных, муниципальных), осуществляющих экспертизы законопроектов и осуществляющих поиск компромисса в не всегда простом диалоге формирующегося в России гражданского общества и государства.**

**В осуществлении указанных форм общественного экологического контроля могут принимать участие не только специализированные экологические общественные и иные не коммерческие объединения, но и профессиональные союзы. Так, согласно п. 2 ст. 20 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", профсоюзы осуществляют профсоюзный контроль за состоянием охраны труда и окружающей природной среды через свои органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда, а также собственные инспекции по охране труда, действующие на основании положений, утверждаемых профсоюзами. В этих целях они имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены данного профсоюза, защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством (текущий контроль).**

**Профсоюзы вправе участвовать в экспертизе безопасности условий труда на проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектах, а также в экспертизе безопасности проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов (предупредительный контроль).**

**3. Результаты общественного экологического контроля, оформленные в форме обращений, жалоб или иных предусмотренных законодательством формах, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению. Например, граждане вправе обратиться с обращением в орган местного самоуправления, в котором высказать предложения по совершенствованию его работы в области охраны окружающей среды, либо с требованием о предоставлении информации о намечающемся строительстве и необходимости учета общественного мнения в соответствии с градостроительным и экологическим законодательством. Должностные лица соответствующего органа местного самоуправления обязаны в течение месяца дать письменный ответ гражданам по существу обращения. В противном случае такие муниципальные должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности (ст. 32 Закона о местном самоуправлении).**

**Появление подобных норм в федеральных и региональных законах вполне оправдано в свете нередкого противостояния экологической общественности и органов власти, которое иногда принимает крайние формы.**

**Однако в целом, сегодня система общественного экологического контроля еще продолжает формироваться. Наиболее перспективная сфера, которую он может занять - это создание дополнительных информационных возможностей для работы государственного экологического контроля. Дублирование функций государственного экологического контроля представляется малоэффективной задачей. В тоже время при налаженном взаимодействии с государственными контрольными органами, общественные объединения и граждане могли бы оперативно предупреждать компетентные органы о существующей экологической обстановке во дворе, микрорайоне, квартале и т.д.**

**Статья 68.1. Утратила силу с 1 января 2006 г.**

**Статья 69. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду**

**1. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду является одним из элементов механизма охраны окружающей среды, введенный в комментируемый закон в целях получения необходимой информации государственными и муниципальными органами о подконтрольных объектах. Можно выделить два основных направления ведения государственного учета в сфере охраны окружающей среды: создание систем кадастрового учета (и приравненных к нему иных учетных систем) и ведение учета использования природных ресурсов и проводимых природоохранных мероприятий хозяйствующими субъектами.**

**Первое направление включает в себя ведение природоресурсовых кадастров (реестров); ведение кадастров или приравненных к ним иных учетных систем, учитывающих радиационное, химическое, биологическое или иное воздействие на окружающую среду; ведение кадастров ООПТ. Законодательство выделяет следующие виды природоресурсовых кадастров:**

**а) государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках (ст. 91 ЛК РФ). В государственном лесном реестре содержится документированная информация о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах; о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах; об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий; о лесных участках; о количественных, качественных, об экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов; об использовании, охране, о защите, воспроизводстве лесов и т.д.**

**б) государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах (ст. 31 ВК РФ). В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования. Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.**

**в) государственный кадастр недвижимости - это систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсами ведется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости".**

**г) государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные. Государственный учет и прогнозирование состояния животного мира осуществляют специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (ст. 14 Закона о животном мире). Особое место в системе документов государственного учета объектов животного мира занимают Красные книги Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащие сведения об объектах растительного и животного мира, полностью изъятых из хозяйственного обращения.**

**д) государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых (ст. 30 Закона о недрах).**

**Другая разновидность данного направления государственного учета включает в себя кадастры или иные учетные системы, содержащие сведения о количестве и характеристике антропогенного воздействия на окружающую среду (химического, биологического и т.д.), осуществляемого в ходе ведения хозяйственной деятельности. К ним относятся:**

**а) государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов (ст. 20 Закона об отходах).**

**б) государственный реестр опасных производственных объектов - реестр, в котором на основе единых методологических и программно-технологических принципов с использованием современных компьютерных технологий накапливается, анализируется и хранится систематизированная информация о зарегистрированных опасных производственных объектах и эксплуатирующих их организациях.**

**в) регистр потенциально опасных химических и биологических веществ - включает информацию о номенклатуре, производстве и применении этих веществ, об их назначении, о свойствах, биологическом действии и поведении в окружающей среде. Этот перечень не является исчерпывающим.**

**Третья разновидность рассматриваемого направления государственного учета осуществляется для учета экологической ситуации на особо охраняемых природных объектах и комплексах. Включает в себя:**

**а) государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.**

**б) государственный реестр курортного фонда включает сведения о лечебно-оздоровительных местностях и курортах федерального, регионального и местного значения, а также находящихся на их территориях природных лечебных ресурсах (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний) и санаторно-курортных организациях независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности в части работ (услуг), выполняемых при осуществлении санаторно-курортной помощи.**

**2. Вторым элементом системы учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, является возложение на самих хозяйствующих субъектов обязанности по ведению учета воздействия на окружающую среду с последующей передачей в установленном порядке этих сведений специально уполномоченным органам. Такие обязанности возложены на индивидуальных предпринимателей и организации, осуществляющих выбросы в атмосферный воздух; организации, в результате производственной деятельности которых образуются отходы; организации, использующие в своей деятельности радиоактивные материалы; организации, использующие природные ресурсы и т.д. Рассмотрим содержание данной обязанности.**

**а) организации-загрязнители воздуха обязаны вести первичный учет состава и количества выбросов в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ, а также видов и размеров вредных физических воздействий на него по установленным формам; осуществлять определение состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, в соответствии с разработанными расчетными инструкциями; осуществлять определение видов и размеров вредных физических воздействий на атмосферный воздух; представлять в установленном порядке формы государственного статистического наблюдения за вредными воздействиями на атмосферный воздух; передавать федеральным органам исполнительной власти в области охраны окружающей среды (их территориальным органам) экстренную информацию о превышении в результате аварийных ситуаций установленных нормативов вредных воздействий на атмосферный воздух.**

**б) индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести в установленном порядке учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Порядок учета в области обращения с отходами устанавливают федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией; порядок статистического учета в области обращения с отходами - федеральный орган исполнительной власти в области статистического учета (ст. 19 Закона об отходах).**

**в) пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Ведение государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира осуществляется в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (ст. 14 Закона о животном мире).**

**Глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды**

**Статья 70. Научные исследования в области охраны окружающей среды**

**1. Закрепление данного направления экологической политики Российской Федерации в комментируемой статье является продолжением и дальнейшей конкретизацией положений утратившего силу Закона РФ "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. За десятилетний срок его действия сложилась определенная практика развития научных исследований в области охраны окружающей среды, основания и порядок привлечения научных работников к практической деятельности (например, в качестве экспертов при проведении различных видов специальных экспертиз), определен порядок финансирования научно-технических исследований в области экологии и т.д. Указанные общие направления использования научного потенциала российских ученых получили свое конкретное закрепление в следующих нормативно правовых актах.**

**Так, российское экологическое законодательство регламентирует порядок участия представителей науки, обладающих специальными знаниями, в проведении экспертиз в области охраны окружающей среды. Так, одним из принципов экологической экспертизы является принцип научной обоснованности ее заключений. Для его реализации на специально уполномоченный государственный орган, ответственный за проведение государственной экологической экспертизы, возлагается ряд обязанностей, в частности, по научному и методическому обеспечению ее проведения. В связи с этим, экспертом государственной экологической экспертизы признается специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу, привлекаемый к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии. Аналогичная ситуация складывается и при проведении иных специальных экспертиз. Так, государственная экспертиза деклараций безопасности гидротехнических сооружений проводится экспертными центрами, которые формируют экспертные комиссии, к участию в работе которых могут привлекаться научно-исследовательские и проектные организации.**

**Наряду с экспертизой, федеральные нормативно-правовые акты устанавливают возможность привлечения научно-исследовательских и других организаций для проведения соответствующих работ, анализов, регистрационных испытаний, выполнения измерений и выдачи заключений и т.д. Так, например, регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов осуществляют юридические лица, которые имеют необходимое для этого научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации и допущены специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти к их проведению.**

**2. В ряде случаев предусматривается необходимость получения заключения научных организаций как одно из условий получения разрешений компетентных органов для осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности. Так, акклиматизация новых для фауны Российской Федерации объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по разрешению соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности (ст. 25, 27 Закона о животном мире).**

**В соответствии со ст. 1 Закона о природных лечебных ресурсах, лечебные свойства природных объектов устанавливаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения. Согласно п. 3 ст. 96 ЛК РФ, должностные лица, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (государственные лесные инспектора), имеют право привлекать в установленном порядке научно-исследовательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и подготовки соответствующих заключений. Этот перечень можно продолжить.**

**3. На научный орган могут возлагаться некоторые функции, вытекающие из международных договоров, ратифицированных РФ. Так, для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., Правительством РФ определен Научный и Административный орган Конвенции. Например, научным органом, обеспечивающим выполнение обязательств России, вытекающих из Конвенции, в отношении осетровых видов рыб, является ГУП "Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии".**

**4. За последние годы сложился порядок финансирования научно-исследовательских работ в области охраны окружающей среды. Так, Закон об атомной энергии предусматривает создание специального фонда для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов. Финансирование государственных природных заповедников и иных аналогичных федеральных природоохранных научных учреждений осуществляется из средств федерального бюджета, однако они самостоятельно могут распоряжаться средствами, полученными от научной и иной деятельности, не противоречащей целям и задачам заповедников. Отдельной разновидностью финансирования научных экологических исследований является включение некоторых научно-исследовательских организаций в число субъектов выполнения отдельных работ в рамках федеральных целевых программ.**

**5. Федеральные законы регулируют вопросы использования различных природных объектов для научных, учебно-воспитательных и иных целей. Например, при создании государственного природного заповедника полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Для научного изучения и сохранения этих уникальных комплексов создаются специальные природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения - государственные природные заповедники, одной из главных задач которых является организация и проведение научных исследований. В заповедниках осуществляются прикладные и фундаментальные научные исследования в области экологии, биологии, почвоведения, физической географии и охраны окружающей среды, направленные на изучение природных комплексов и объектов и долговременное слежение за динамикой природных и антропогенных процессов с целью оценки и прогноза экологической обстановки, разработки научных основ охраны природы, сохранения ландшафтного и биологического разнообразия, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов и предотвращения ущерба экосистемам заповедников. Принцип научной ценности имеет значение при создании практически любой категории особо охраняемых природных территорий, однако регулярная научная работа специально созданным органом ведется только в национальных, природных, дендрологических парках и в ряде иных категорий особо охраняемых природных территорий.**

**6. Особо регламентируется порядок использования отдельных природных объектов, ценных в научном отношении (ст. 22 Закона о животном мире). Леса, имеющие научное значение, отнесены ст. 102 ЛК РФ к ценным лесам (разновидность категории защитных лесов), что обусловливает их не эксплуатационное назначение. В них запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, кроме специально оговоренных в ЛК РФ случаев.**

**7. Государство определяет приоритетные направления научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ (включая организацию их проведения), создания новой техники и прогрессивных технологий в установленных сферах ведения. Для координации государственно-важных научных исследований создаются научно-технический, экспертные и другие советы, временные рабочие комиссии и группы (например, в МПР России). В результате, в федеральные нормы и правила могут быть внесены изменения и дополнения, не только учитывающие изменения законодательства Российской Федерации, рекомендации международных организаций, но и результаты научных исследований и накопленный отечественный и международный опыт. В связи с этим не удивительно, что на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, возложена, среди прочих, и обязанность внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений (ст. 11 Закона об отходах).**

**Глава XIII. Основы формирования экологической культуры**

**Статья 71. Всеобщность и комплексность экологического образования**

**1. Осуществление конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности каждого по сохранению природы и окружающей среды в целях обеспечения экологической безопасности как важнейшей государственной задачи требует высокой экологической культуры граждан, достигаемой в процессе непрерывного экологического образования в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании, охране окружающей среды, о средствах массовой информации и иным законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На содержании данных терминов следует остановиться подробнее.**

**Экологическая культура - это совокупность экологического сознания и экологического поведения человека, способ организации и развития жизнедеятельности в системе ценностных ориентаций и экологических норм взаимодействия с окружающей средой на основе экологических знаний, навыков и умений. Экологическое образование - целенаправленный процесс формирования ценностных ориентаций и норм поведения, воспитания и обучения населения основам экологических знаний, умениям и навыкам в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений, укрепления правопорядка и обеспечения экологической безопасности.**

**Объективная необходимость включения комментируемой нормы обусловлена тем, что продолжающийся экономический кризис и возрастание ресурсопотребления влечет за собой и трансформацию правосознания как государственных служащих, так и предпринимателей и граждан. Данные нормы как раз и направлены на формирование экологического правосознания в целях оптимизации деятельности указанных субъектов и учета ими в своей деятельности экологических требований. Актуальность данной проблематике придает и тот факт, что охрану окружающей среды невозможно обеспечить бессистемными воспитательными мерами, требованиями и запретами. Доведение до широкого общественного сознания эколого-правовых знаний карательного характера, посвященного ответственности за экологические правонарушения, также не позволит достигнуть надлежащего эффекта в деле повышения уровня эколого-правовой культуры населения. И только комплексное, сбалансированное эколого-воспитательное воздействие на сознание, главным образом, молодежи 10-14 лет позволит сформировать у этой социально-активной части населения внутреннюю убежденность в недопустимости причинения вредных последствий окружающей среде.**

**2. Природоохранительные правовые нормы в большинстве своем закрепляют научно обоснованные экологические правила (о предотвращении эрозии почв, о порядке использования и восстановления лесов, о поддержании экологического режима водоемов, чистоты воздуха и т.д.). Вот почему экологическое воспитание, направленное на распространение и внедрение в практику необходимых знаний и навыков, вытекающих из современных проблем охраны природы, косвенно способствует и соблюдению правового режима охраны природных объектов, и предупреждению соответствующих правонарушений. Важно укреплять в обществе сознание того, что природные богатства не беспредельны. Нужно сохранить и оставить природу будущему поколению не только не оскудевшей, но и обогащенной. Экологическое просвещение, "экологизация" общественного сознания средствами воспитания и образования создает благоприятные предпосылки для успешной реализации требований законодательства об охране природы.\*(88)**

**В числе субъектов, осуществляющих экологическую образовательную деятельность, следует выделить школы, гимназии, лицеи, профтехучилища, техникумы, вузы, специальные курсы. Объектом данного процесса выступает сознание лиц, получающих среднее, среднее специальное, высшее (второе высшее) образование, проходящих курсы переподготовки кадров и т.д.**

**Органы публичной власти не остаются в стороне от участия в решении вопросов координации и государственного контроля за содержанием и осуществлением экологического образования на всех уровнях. Для наиболее оптимального решения вопросов в сфере экологического образования Правительство РФ вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ (ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации").**

**На уровне субъектов РФ принимаются специальные законы об экологическом образовании (Волгоградская область, Республика Дагестан, Приморский край и т.д.), в которых определяются цели и задачи экологического образования и воспитания с учетом региональных особенностей. Для решения на региональном уровне экологических вопросов при исполнительных органах власти субъектов РФ создаются межведомственные комиссии по экологическому образованию населения (Саратовская, Астраханская, Курганская, Кемеровская области, Хабаровский край, Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский автономный округ), принимаются специальные региональные целевые программы по вопросам экологического воспитания и образования (Свердловская, Тюменская области, Республика Саха), разрабатываются концепции непрерывного экологического образования (Вологодская область).**

**3. На современном этапе правовой реформы увеличивается в этом процессе роль и влияние органов местного самоуправления, разрабатывающих специальные программы экологического образования, просвещения и воспитания. В результате реализации таких программ ожидается привлечение широких слоев населения к решению вопросов экологического оздоровления территории, в первую очередь городских муниципальных образований, а также улучшение состояния окружающей среды.**

**Несмотря на принимаемые меры, состояние экологического образования и воспитания вызывает серьезную озабоченность и тревогу, что связано с недооценкой в обществе экологических проблем, экологическим нигилизмом и экологическим невежеством, недостатком бюджетного финансирования, отсутствием эффективного государственного управления экологическим образованием и надлежащей координации данного процесса с негосударственными структурами. Последнее обстоятельство приобретает особую важность потому, что отличительной особенностью современного периода является усиление роли негосударственного сектора на всех уровнях и в различных странах мира. Значение вовлечения общественности в решение важнейших проблем, связанных с окружающей средой и устойчивым развитием, признается сегодня всеми национальными и международными организациями.**

**Статья 72. Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях**

**1. Процесс создания системы экологического образования имеет свою историю и начинается с принятием закона РСФСР "Об охране природы в РСФСР" от 27 октября 1960 г. Указанным законом предусматривалась двухступенчатая система преподавания основ охраны природы в учебных заведениях. Для этого в школьные программы и соответствующие учебники по естествознанию, географии и химии было включено преподавание основ охраны природы, а в высших и средних специальных учебных заведениях вводились курсы охраны природы и воспроизводства ее ресурсов.**

**Поворотным пунктом в развитии системы экологического образования было проведение в 1977 г. в г. Тбилиси Межправительственной конференции по образованию в области охраны окружающей среды, а также в 1984 г. в г. Иваново Всесоюзной конференции по образованию в области окружающей среды. Это позволило активизировать и международное сотрудничество в области экологического образования, что проявилось в форме участия советских ученых в международном конгрессе ЮНЕСКО/ЮНЕП (Москва, 1987 г.). В 1990 г. на Всесоюзной конференции в г. Казани уже была обнародована общенациональная программа по экологическому образованию.\*(89)**

**С постепенным изменением государственной политики в деле экологического образования появляются первые учебники (а в учебный процесс вводятся новые учебные дисциплины) по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования. В юридической науке в этом отношении многое было сделано коллективом Всесоюзного института юридических наук, а также О.С. Колбасовым и Е.Н Колотинской.**

**В дальнейшем большую роль в развитии системы экологического образования и воспитания сыграл Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г., которому удалось в ст. 73-76 определить основы экологического воспитания, образования и просвещения в условиях правовой реформы и построения рыночной экономики. Комментируемый закон во многом воспроизводит указанные нормы и продолжает заложенные более 10 лет назад тенденции экологического образования. Данным законом закрепляется обязательность преподавания основ экологических знаний в образовательных учреждениях, чем развиваются положения Конституции России, гарантирующей право каждого на образование. При этом именно РФ устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.**

**Закон РФ "Об образовании в Российской Федерации" от 13 января 1996 г. понимает под образованием "целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)". Особое место среди видов и форм образования занимает экологическое образование.**

**Система экологического образования - достаточная для реализации целей и задач непрерывного экологического образования совокупность необходимых и взаимодействующих организационных форм, включающая в себя инфраструктуру экологического образования, управление, кадровое обеспечение, нормативное правовое управление, научно-методическое и информационное обеспечение и экономическую составляющую, а также распространение экологических знаний (средства массовой информации, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма).**

**2. Экологическое образование как элемент общего образования и профессиональной подготовки кадров представляет собой единую систему всеобщего и комплексного экологического образования, включающую: дошкольное образование; начальное и среднее образование учащихся общеобразовательных школ и учреждений дополнительного образования детей; подготовку специалистов в сфере охраны окружающей среды со средним специальным и высшим образованием; природоохранную подготовку специалистов разных профессий; повышение квалификации и переподготовку должностных лиц, специалистов народного хозяйства и педагогических кадров в системе послевузовского образования; подготовку кадров высшей научной квалификации и специалистов в сфере экологического просвещения.**

**Образовательные экологические программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования являются преемственными. В дошкольных и общеобразовательных учреждениях могут организовываться детские экологические организации, экологические лагеря, экспедиции, походы и экскурсии. В учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования осуществляется эколого-ориентированная подготовка специалистов путем введения соответствующих курсов и вовлечения учащихся и студентов в практическую природоохранную деятельность, в том числе посредством создания научных экологических школ, "малых академий", проведения семинаров, конференций и конкурсов, а также профессиональная подготовка специалистов-экологов на специальных отделениях, курсах и факультетах. Вузы и учреждения дополнительного образования организуют специализированные экологические курсы послевузовского профессионального образования для должностных лиц, контролирующих деятельность организаций и предприятий, оказывающих вредное влияние на окружающую среду, с выдачей им соответствующих документов (сертификатов).**

**Основы природопользования (или основы охраны природы и рационального природопользования) теперь преподаются во всех государственных школах, частных, общественных, религиозных и других средних и высших учебных заведениях, независимо от их профиля (в рамках среднего или высшего образования). Эта дисциплина получает и другие названия: основы экологии, охрана окружающей среды и т.д.**

**В средних школах данная тематика чаще всего охватывается такими дисциплинами, как обществоведение, биология, основы права и др. В специальных средних и высших учебных заведениях вводятся курсы по охране окружающей среды и рациональному природопользованию. Содержание этих курсов зависит от профиля данного учебного заведения. Могут устанавливаться специализированные курсы охраны природы.**

**3. Преподавание экологических знаний в учебных заведениях, предполагает обязательность разработки полноценных учебных программ. Эти программы должны охватывать, как минимум, "основы экологических знаний", необходимые не только для всякого специалиста, но и для каждого гражданина нашего общества, обязанного соблюдать возлагаемые на него ст. 58 Конституции России требования. Программы предусматривают задачи последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровня, подготовку специалистов соответствующей квалификации (например, экологов в системе промышленности, водного хозяйства и т.д.).**

**Основными организационными формами экологического образования являются: очная, очно-заочная (вечерняя), заочная формы, самообразование, экстернат в системе непрерывного образовательного процесса; эколого-просветительская работа, в том числе распространение экологических знаний через средства массовой информации, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма; экологическая пропаганда.**

**В настоящее время, как в средних, так и в высших юридических учебных заведениях экологическое право является самостоятельным курсом. В тех вузах, где изучается раздельно "Экологическое право" и "Земельное право", и этого требует специализация вуза, разрабатываются самостоятельные программы по указанным предметам. В специализированных вузах (например, военных, технических и других) процесс получения экологических знаний, умений и навыков имеет свою специфику.**

**Статья 73. Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности**

**В целях создания дополнительных гарантий обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду комментируемый закон предусматривает обязанность руководителей организаций и специалистов, осуществляющих хозяйственную деятельность, которая может оказать воздействие на состояние окружающей среды, получать специальную экологическую подготовку, подтверждаемую дипломами государственного образца. Из смысла комментируемой статьи вытекает, что отсутствие таких подтверждающих документов должно являться основанием недопущения указанных лиц для занятия соответствующих должностей.**

**Аналогичная норма была закреплена и в законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. и являлась вполне действующей. Так, Госкомэкология России в 1997 г. осуществляла переподготовку и повышение квалификации служащих центрального аппарата и территориальных органов на базе различных организаций и учреждений. Для указанных сотрудников базовыми образовательными учреждениями были Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и МНЭПУ.\*(90) В Республике Марий Эл было принято отдельное положение об экологической подготовке руководящих работников и специалистов (утверждено Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 1 декабря 1994 г., N 378). Однако данная практика в то время не приобрела массовый характер.**

**Сегодня комментируемая статья оставляет открытым как минимум два вопроса: отсутствие четкого перечня категорий таких должностных лиц и направленность такой подготовки, поскольку экологические знания и учебные заведения, предоставляющие подобные образовательные услуги не определены ни в экологическом законодательстве, ни в иных нормативно-правовых актах Российской Федерации. Следовательно, до решения указанных вопросов на федеральном уровне, эта норма будет оставаться декларативной. До принятия таких федеральных нормативно-правовых актов, пробел в экологическом праве может и должен быть восполнен нормативно-правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Такая практика постепенно складывается. Так, Постановлением Главы Администрации Белгородской области от 24 апреля 2003 г. N 161 "О первоочередных мерах по экологическому воспитанию, образованию и просвещению населения" утвержден План первоочередных мероприятий по экологическому воспитанию, образованию и просвещению населения области. Одним из пунктов данного плана предписано в течение 2003 г. организовать подготовку руководителей предприятий, организаций, учреждений, служб, ведомств, специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, ответственных за принятие решений при ведении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказывать негативное влияние на окружающую среду. Ответственными за исполнение данного пункта плана назначены руководители структурных подразделений администрации области и главы местного самоуправления. Однако сам перечень конкретных должностных лиц, для которых получение экологического образования обязательно, не указан.**

**Предпринимаются в указанном направлении определенные шаги и органами местного самоуправления. Так, п. 2.6 Постановления Волгоградского Горсовета народных депутатов от 27 ноября 1996 года N 16/98 "Об экологической обстановке и выполнении природоохранных программ в Волгограде" предписано организовать для работников органов местного самоуправления, руководящих работников предприятий обучение в центре экологического обучения Волгоградского регионального отделения экологической академии.**

**Таким образом, на сегодняшний день в условиях декларативности норм экологического законодательства основной акцент на решение проблемы обязательного экологического образования руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие экологически значимых решений при осуществлении хозяйственной деятельности, ложится на субъекты РФ и органы местного самоуправления. После принятия соответствующего федерального нормативного акта, нормативные акты регионального и муниципального уровня должны будут быть приведены в соответствие с ним.**

**Статья 74. Экологическое просвещение**

**1. Экологическое просвещение - распространение знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов в целях формирования экологической культуры населения. Субъектами экологического просвещения можно признать лиц, могущих осуществлять просветительскую деятельность, для которой присущи эколого-нормативные черты. В числе таких субъектов выступают государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц, церковь, общественные организации, СМИ, организации граждан, осуществляющих деятельность в сфере эколого-правового просвещения.**

**Средствами экологического просвещения являются СМИ, художественная литература, семинары и лекции. Процессы эколого-правового просвещения, воспитания и образования осуществляются в заповедниках и национальных парках. На указанных категориях ООПТ осуществляется подготовка кадров, проводятся конференции, выпускаются сувениры экологической направленности, проводятся конференции, семинары и круглые столы по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования. Несмотря на эпизодичность эколого-правового просвещения, его значение состоит в непрерывном контакте с проблемами охраны природы посредством научно-популярной и художественной литературы, СМИ, привлечение граждан к решению конкретных экологических проблем. Основной целью таких мероприятий является усвоение навыков к самостоятельному наблюдению, оценке и прогнозу возможных изменений в окружающей среде под воздействием хозяйственной и иной деятельности человека.**

**Не менее значимыми в формировании эколого-правовой культуры населения являются посещения музеев, библиотек, заповедников, заказников, национальных парков, что обеспечивает положительные эмоции от общения с природой. Огромная роль в решении задач экологического просвещения принадлежит органам местного самоуправления, что в ряде муниципальных образований стало сегодня реальностью. Так, в г. Бронницы Московской области рядом с озером "Бельское" детском экологическом парке регулярно проводятся дни защиты от экологической опасности. При проведении таких акций в муниципальных образованиях Московской области ликвидируются несанкционированные свалки, локальные загрязнения почв и вод. В этом направлении по Московской области наибольшая активность отмечается в Ступинском, Коломенском, Пушкинском, Балашихинском, Подольском, Одинцовском, Истринском, Мытищинском районах. Органы местного самоуправления организуют экологические выставки, на которых представляют перспективные экологические технологии и экспонаты.\*(91)**

**2. Экологическое просвещение, составным элементом которого является получение экологической информации, вытекает из конституционного права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Участие органов государственной власти в экологическом просвещении населения вытекает из ст.ст. 5-6 комментируемого закона, определяющих в числе полномочий Российской Федерации и ее субъектов организацию и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры. Реализация этих полномочий может проявляться в разработке федеральных и региональных целевых программ в области экологического просвещения, в работе по совершенствованию правовой базы и системы управления экологическим просвещением и образованием, их кадрового обеспечения.**

**Кроме того, экологическое просвещение населения обеспечивается через СМИ, Интернет, музеи, библиотеки, эколого-просветительские центры, лектории, экологические инициативы и акции, конференции и выставки. Публичные и научные библиотеки, библиотеки образовательных учреждений и общественных организаций, краеведческие музеи также являются центрами распространения и пропаганды экологических знаний, комплектуют соответствующие фонды, целенаправленно проводят мероприятия по экологическому просвещению населения в соответствии с их профилем.**

**Государственные природные заповедники, национальные и природные парки, ботанические сады, детские эколого-биологические центры, станции юных натуралистов осуществляют эколого-просветительскую деятельность посредством создания соответствующих центров, музеев природы, экологических троп, экологических лагерей, развития экологического туризма и других эффективных форм экологического просвещения.**

**В целях обеспечения общественности своевременной, полной и достоверной экологической информацией, издаются общероссийские экологические газеты "Спасение" и "Зеленый мир", а в ряде регионов печатаются свои экологические издания ("Набат" в Саратовской области, "Эковестник" в Астраханской области и т.д.). С 1998 г. ЗАО "Юрист" выпускает федеральный экологический журнал "Экологическое право".**

**В целях оперативной работы с обращениями граждан по поводу предоставления экологической информации, в большинстве федеральных природоохранных органов и их территориальных подразделениях созданы специальные информационные службы. На федеральном и региональном уровне определенное содействие в экологическом просвещении населения мог бы оказать ежегодный Государственный доклад о состоянии окружающей среды Российской Федерации, а также аналогичный доклад в каждом из субъектов РФ. Проблема, правда, заключается в маленьком тираже данного издания и отсутствия его в свободной продаже.**

**Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды**

**Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды**

**1. В юридической науке выделяется четыре вида юридической ответственности: гражданско-правовая ответственность; дисциплинарная ответственность; административно-правовая ответственность; уголовно-правовая ответственность. Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается правоотношение между государством в лице специально уполномоченных органов и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим), на которое возлагается обязанность претерпевать меры государственного принуждения в форме определенных лишений (личного, имущественного или организационного характера) за нарушение норм экологического законодательства.**

**Основанием юридической ответственности является совершение экологического правонарушения - виновного противоправного деяния (действия или бездействия), нарушающего нормы экологического законодательства. Исключением из общего правила является возможность привлечения к ответственности за правомерное поведение в случае причинения вреда окружающей среде, жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц в результате эксплуатации источников повышенной опасности (объектов атомной энергетики, опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений), при этом причинитель вреда возмещает вред в соответствии с положениями действующего гражданского законодательства.**

**Другими случаями причинения вреда в результате деятельности, не содержащей состава правонарушения, являются действия в состоянии крайней необходимости (ст. 39 УК РФ) или обоснованного риска для достижения общественно полезных целей (ст. 41 УК РФ). При их доказанности данные обстоятельства служат основаниями для освобождения от ответственности.**

**Достаточно проблематично определить в общем виде состав экологического правонарушения, который можно было бы распространить на экологические преступления, административные правонарушения, деликты и дисциплинарные проступки. Общим для всех разновидностей экологических правонарушений выступает объект посягательства - общественные отношения в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Предмет экологических правонарушений также можно представить в широком смысле: им является окружающая среда и все ее элементы, находящиеся во взаимодействии и взаимосвязи.**

**В отношении объективной стороны, субъекта и субъективной стороны достаточно сложно выделить родовые признаки. Например, у экологических преступлений, за редким исключением, состав материальный, то есть преступление считается оконченным при наступлении вредных последствий, следовательно, в объективную сторону должны быть включены в качестве обязательных признаков вред и причинно-следственная связь между вредом и наступившими последствиями. Для привлечения к гражданско-правовой ответственности наличие вреда также является обязательным. В отношении административных правонарушений законодательством установлены формальные составы, иными словами, доказательств факта наличия вреда окружающей среде и причинно-следственной связи не требуется.**

**Субъективная сторона характеризуется виной, но форма вины при совершении правонарушений может быть различной - умышленной или неосторожной, в зависимости от вида правонарушения.**

**2. Одним из сложных практических вопросов является квалификация экологических правонарушений как уголовных преступлений или административных проступков. Высказываются мнения о латентности экологической преступности, поскольку в связи с трудностью доказывания умышленного совершения деяний и причинно-следственной связи между действием или бездействием и наступившими последствиями, на практике вместо уголовной ответственности виновное лицо нередко привлекается к административной или гражданско-правовой ответственности. В УК РФ и КоАП РФ в отношении экологических преступлений и правонарушений можно выявить похожие составы по способам описания диспозиций норм. К таким составам можно отнести, например, ст. 8.1. КоАП РФ "Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов" и ст. 246 УК РФ "Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ". И в том, и в другом случае ответственность наступает за нарушение правил охраны окружающей среды (экологических требований) на различных стадиях хозяйственной деятельности: проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий и иных объектов, с той лишь разницей, что для квалификации деяния как преступления, необходимо наступление вредных последствий в виде существенного изменения радиоактивного фона, причинения вреда здоровью человека, массовой гибели животных либо иных тяжких последствий.**

**Несмотря на схожесть конструкций составов преступлений и административных правонарушений, помимо характеристики состава как материального (в отношении преступлений) и формального, присущего административным проступкам, в диспозициях некоторых статей имеются существенные различия. Например, ч. 1, 2 ст. 8.21 КоАП РФ ("Нарушение правил охраны атмосферного воздуха") устанавливают ответственность за осуществление выбросов в атмосферу или вредного физического воздействия на нее без специального разрешения, нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него, тогда как "смежный" состав статьи 251 УК РФ ("Загрязнение атмосферы") предусматривает ответственность лишь за нарушение правил выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, таким образом, физические воздействия на атмосферу (шум, вибрация и т.п.), осуществляемые с нарушением законодательных требований и приведшие к негативным последствиям, остаются за пределами уголовной ответственности.**

**При рассмотрении дел о незаконной порубке деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ) следует учесть, что разграничение с административным проступком, ответственность за которое предусмотрена ст. 8.28 КоАП РФ, проводится по предмету: состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 260 УК РФ, образует незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере. Различие экологических преступлений и административных правонарушений проявляется в субъективной стороне их составов, в частности, преступления характеризуются умышленной формой вины (прямой или косвенный умысел), тогда как административные проступки, посягающие на экологическую безопасность, могут быть совершены и по неосторожности.**

**Определенную ясность при квалификации деяний как экологических преступлений или административных правонарушений вносят разъяснения вышестоящих судов. Так, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 5 ноября 1998 г. "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" указал, что в случае возникновения трудностей в разграничении уголовно-наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба. Так, разграничение уголовно-наказуемой добычи водных животных и растений (ст. 256 УК РФ) и аналогичного административного проступка необходимо проводить по признакам наличия крупного ущерба, применения самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления, а также по обстоятельствам места совершения деяния (места нереста или миграционные пути к ним, территории заповедника, заказника, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации).**

**Разграничение незаконной охоты, наказуемой в уголовном порядке (ст. 258 УК РФ), и административного проступка - нарушения правил охоты следует производить по квалифицирующим признакам состава преступления: причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов и иных способов массового уничтожения птиц и зверей, а также, если деяние совершено в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, либо на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.**

**Таким образом, главное отличие экологических преступлений от административных проступков заключается в более высокой степени их общественной опасности, кроме того, указанные экологические правонарушения отличаются по признакам их объективной стороны, предмету и формам вины.**

**3. В КоАП РФ административная ответственность за экологические правонарушения устанавливается в главе 8 (ст. 8.1.-8.41), при этом в данной главе составы административных проступков расположены в зависимости от предмета и объекта посягательства. Например, объектом составов правонарушений, рассматриваемых в ст. 8.1-8.5 КоАП являются общественные отношения по обеспечению экологической безопасности в различных сферах хозяйственной деятельности. Предметом посягательств в правонарушениях, указанных в ст. 8.6-8.8 КоАП является земельные ресурсы, в ст. 8.9-8.11 - недра, в ст. 8.12-8.16 - водные объекты, в ст. 8.17-8.20 - внутренние воды, территориальное море и континентальный шельф, в ст. 8.21-8.23 - атмосферный воздух, в ст. 8.24-8.32 - лесные ресурсы, в ст. 8.33-8.38 - биологическое разнообразие, в ст. 8.39 - особо охраняемые природные территории.**

**В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации законодательство об охране окружающей среды, равно как административное и административно-процессуальное законодательство, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, субъекты РФ вправе устанавливать свой перечень административных экологических проступков и санкции за их совершение, в дополнении к положениям федерального законодательства. Примером такого законотворчества субъектов Российской Федерации может служить Кодекс Волгоградской области от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД "Об административной ответственности", предусматривающий административную ответственность за повреждение или уничтожение зеленых насаждений на территориях общего пользования населенного пункта (ст. 6.1), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 6.2), нарушения установленного режима использования земель (ст. 7.2), нарушение порядка обращения с бытовыми отходами на территории поселений (ст. 8.14).**

**4. В отличие от положений КоАП РФ, касающихся экологических правонарушений, глава 26 УК РФ "Экологические преступления" содержит всего 17 статей (ст. 246-262 УК РФ). Уголовная ответственность наступает за экологические правонарушения в сфере нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ), нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ), нарушения правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248 УК РФ), нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249 УК РФ), загрязнение вод (ст. 250 УК РФ), загрязнение атмосферы (ст. 251 УК РФ), загрязнение морской среды (ст. 252 УК РФ), нарушение законодательства о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне (ст. 253 УК РФ), порчу земли (ст. 254 УК РФ), нарушение правил охраны и использования недр (ст. 254 УК РФ), незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ), незаконную охоту (ст. 258 УК РФ), уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ (ст. 259 УК РФ), незаконную рубку лесных насаждений (ст. 260 УК РФ), уничтожение или повреждение лесных насаждений (ст. 261 УК РФ), нарушение режима особо охраняемых природных территорий (ст. 262 УК РФ).**

**Необходимо отметить, что не все составы преступлений, направленных против окружающей среды, содержится в главе 26 УК РФ. Исключением является, например, экоцид (ст. 358 УК РФ), отнесенный к преступлениям против мира и безопасности человечества (глава 34 УК РФ).**

**Под экоцидом понимается массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Состав экоцида является материальным - преступление считается оконченным с момента наступления последствий в виде массового уничтожения растительного или животного мира, отравления атмосферы или водных ресурсов, создания обстановки, способной вызвать экологическую катастрофу. Уголовная ответственность за экоцид наступает при условии, что наступившие последствия находятся в причинной связи с действиями виновного лица. Одним из особенностей состава экоцида является специальный субъект, к которым могут быть отнесены командующие Вооруженных Сил, должностные лица, занимающие высокие государственные посты в Российской Федерации.**

**Экоцид признан Организацией Объединенных наций международным преступлением. В 1947 г. Генеральная Ассамблея в специальной резолюции поручила Комиссии международного права ООН составить проект Кодекса о преступлениях против мира и безопасности человечества. В 1991 г. на своей 43-й сессии Комиссия международного права в предварительном порядке приняла в первом чтении проект этого Кодекса, в котором в качестве преступления, представляющего большую общественную опасность, наряду с геноцидом и военными преступлениями, назван экоцид.**

**За более чем десятилетний срок действия УК РФ нет ни одного приговора по ст. 358, хотя отдельные случаи массового отрицательного воздействия на окружающую среду очевидны. Отчасти это связано с осторожностью или даже боязнью применения данной нормы ввиду ее высокой общественной опасности и строгости санкций, другая причина состоит в неразрешенности правоприменительных проблем отграничения экоцида от экологических преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ.**

**5. Помимо уголовной и административной ответственности за экологические правонарушения, комментируемая статья устанавливает еще два вида ответственности - имущественную и дисциплинарную.**

**Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения наступает при неисполнении трудовых, служебных обязанностей. Применение дисциплинарной ответственности регламентируется ТК РФ и соответствующими специальными нормативными актами локального характера - уставами, правилами внутреннего распорядка, коллективным договором и т.п.**

**Несмотря на то, что дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, на практике привлечение к ней работников, совершивших дисциплинарный проступок, выразившийся в нарушении требований экологического законодательства, связано, как правило, с привлечением юридического лица - работодателя к административной или гражданско-правовой ответственности. При этом между двумя правонарушениями (дисциплинарным и административным проступками или деликтом и дисциплинарным правонарушением) можно проследить как прямую, так и обратную взаимосвязь: действия работника, нарушившего выполнение своей трудовой функции, причинили вред окружающей среде, нарушили экологические требования, за что юридическое лицо привлекается к административной или гражданско-правовой ответственности (выплачивает штраф, возмещает вред), и, в свою очередь, накладывает дисциплинарное взыскание на виновного работника. На наш взгляд, данное положение свидетельствует о нарушении принципа недопустимости двойной ответственности за один совершенный проступок, хотя в части привлечения к так называемой налоговой ответственности, основанием применения которой являются положения НК РФ и административной ответственности в части налоговых правонарушений, правило "двойной ответственности" также действует.**

**Фактическим основанием дисциплинарной экологической ответственности является дисциплинарный проступок, который предоставляет собой противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, связанных с выполнением экологических требований. Необходимо обратить внимание, что дисциплинарный проступок должен находиться в непосредственной связи с трудовой функцией работника, т.е. выражаться в неисполнении им своих должностных обязанностей. В ст. 192 ТК РФ предусмотрены три разновидности дисциплинарных взыскания: замечание, выговор, увольнение. Этот перечень не является исчерпывающим: в Федеральных законах, уставах и положениях о дисциплине может предусматриваться применение иных взысканий к работникам. До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение, но его непредоставление не является препятствием для применения взыскания в отношении работника.**

**Особенностью дисциплинарных взысканий являются сроки их применения - не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.**

**Руководитель организации может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по заявлению представительного органа организации по правилам, предусмотренным ст. 195 ТК РФ.**

**6. Имущественная ответственность за экологические правонарушения, о которой говорится в комментируемой статье, является не совсем юридически корректной правовой категорией, поскольку, с одной стороны, такого самостоятельного вида ответственности не существует, а с другой стороны, комментируемая статья не расшифровывает указанное понятие. Если речь идет о возмещении вреда окружающей среде, то необходимо говорить о гражданско-правовой ответственности. Понятие "имущественная ответственность" может пониматься и как материальная ответственность, применяемая в трудовом праве, но в таком случае выделение ее отдельную категорию также нецелесообразно, поскольку комментируемая статья в качестве вида ответственности, применяемой за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, предусматривает дисциплинарную ответственность, к которой нередко относят и материальную ответственность.**

**Как показывается судебная практика и научные источники, сфера применения не указанной в положениях комментируемой статьи гражданско-правовой ответственности распространяется и на природоохранные отношения. Гражданско-правовая ответственность является одним из видов юридической ответственности и потому обладает всеми свойственными ей признаками: возможностью применения государственно-принудительного воздействия, а также санкций, являющихся мерами юридической ответственности.**

**Содержанием гражданско-правовой ответственности является применение к правонарушителю санкций, которые вызывают отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения на правонарушителя новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей.\*(92) В общем виде гражданско-правовую ответственность можно определить как претерпевание субъектом неблагоприятных имущественных последствий в связи с допущенным неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, нарушением прав и законных интересов другого лица.**

**В теории гражданского права в зависимости от основания возникновения гражданско-правовая ответственность подразделяется на договорную (по договору) и внедоговорную или деликтную (по закону). Внедоговорная ответственность возникает при причинении личности или имуществу потерпевшего вреда, не связанного с исполнением или ненадлежащим исполнением нарушителем обязанностей, лежащих не нем в силу договора с потерпевшей стороной, а также в тех случаях, когда исполнением договорных обязанностей причинен вред жизни или здоровью гражданина.**

**Представляется, что в сфере экологического права применяется деликтная ответственность, представляющее собой обязательство, возникшее из причинения вреда окружающей среде.**

**Основанием гражданско-правовой ответственности, как правило, является наличие в действии (бездействии) состава гражданского правонарушения. В некоторых случаях ответственность может наступать и при отсутствии правонарушения со стороны лица, на которое она возлагается, в частности, за действия третьих лиц; поэтому в качестве оснований гражданско-правовой ответственности следует рассматривать не только правонарушения, но и иные обстоятельства, прямо предусмотренные законом или договором.**

**В юридической литературе нередко высказывалось мнение о наличии самостоятельной эколого-правовой ответственности, которая включает в себя имущественную, уголовно-правовую, административную и дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения. На наш взгляд, говорить о подобном понимании "эколого-правовой ответственности" можно лишь с точки зрения науки экологического права, как о комплексном институте, включающем в себя положения о различных видах юридической ответственности за экологические правонарушения.**

**Статья 76. Разрешение споров в области охраны окружающей среды**

**1. Споры в области охраны окружающей среды разрешаются как в процессе национального, так и международного судопроизводства.**

**Международные экологические споры с участием Российской Федерации могут быть предметом разбирательства в следующих международных судебных учреждениях: Международный суд ООН; Международный трибунал по морскому праву; Экономический суд СНГ; Европейский суд по правам человека; Арбитражные (третейские) суды.**

**Необходимо отметить, что своеобразной чертой международных договоров, связанных с охраной и использованием компонентов окружающей среды, является закрепление в большинстве таких соглашений арбитражного порядка разрешения споров. Как правило, такие арбитражи создаются на один раз для разрешения конкретного дела по правилам, предусмотренным в международном договоре (так называемые суды ad hoc). В других международных судах рассматриваются дела ограниченных категорий. Так, Международный трибунал по морскому праву рассматривает только споры и заявления, передаваемые ему в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., либо споры, вытекающие из другого соглашения, если участники такого договора согласны передать спор на рассмотрение в Трибунал.**

**В Европейский суд по правам человека за разрешением спора в области охраны окружающей среды может обратиться физическое лицо или общественная организация в защиту прав и свобод человека, ответчиком по делу может быть только государство, являющееся участником международной межправительственной организации Совет Европы. Еще одним условием обращения в Европейский суд является прохождение всех национальных судебных инстанций. По защите прав граждан России на благоприятную окружающую среду имеются "положительные" прецеденты - решения Европейского суда по правам человека. Например, решение от 9 июня 2005 г. по делу Фадеева против России, в соответствии с которым заявительнице - Фадеевой Н.М. была присуждена значительная сумма компенсации морального вреда. Суть дела заключалась в том, что заявительница проживает на территории санитарно-защитной зоны сталелитейного завода Северсталь, расположенного в г. Череповец - крупном металлургическом центре, при этом загрязнение воздуха сероводородом, аммиаком и другими вредными веществами в районе проживания в несколько раз превышает ПДК, и оценивается как "высокое" или "очень высокое". Европейский Суд по правам человека, проанализировав все обстоятельства дела, признал, что доказательства указывают на то, что причиной ухудшения здоровья заявительницы стали вредные выбросы в атмосферу. Суд также признал, что за 95% вредных выбросов ответственно именно ОАО "Северсталь". Затем Суд указал на недостаточность принятых государством мер: поставленные цели по сокращению выбросов так и не были достигнуты, исследования и санкции не возымели никакого эффекта, а какая-либо осмысленная экологическая политика отсутствовала.**

**Данное дело является первым российским экологическим делом в Европейском суде по правам человека. Необходимо отметить, что данным судом было принято лишь несколько решений по защите экологических прав. Это связано с тем, что Европейская Конвенция по защите прав и основных свобод человека не содержит положений, прямо защищающих право человека на благоприятную окружающую среду. Те несколько решений по делам, которые можно рассматривать как экологические, были приняты на основании статьи 8 Конвенции, в которой гарантируется право человека на уважение его частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции. Не является исключением решение по делу Фадеева против России, описанное выше, которое также было основано на данной статье. Суд признал, что Российская Федерация как государство, ратифицировавшая Конвенцию не смогла предпринять действенных мер по защите права заявительницы, проживающей в санитарно-защитной зоне экологически вредного предприятия ЗАО "Северсталь", на уважение частной жизни и жилища, и переселить ее из этой зоны. В качестве исполнения решения Российская Федерация будет обязана не только выплатить заявительнице денежную компенсацию, но и предпринять действенные меры к ее переселению из санитарно-защитной зоны.**

**2. Экологические споры в Российской Федерации разрешаются в порядке уголовного, административного, гражданского, конституционного судопроизводства. В порядке конституционного судопроизводства проверяется соответствие положениям основного закона нормативно-правовых актов различного уровня, в том числе, и положений экологического законодательства.**

**Например, постановлением Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. N 8-П, положение подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", которым Правительство РФ предоставило органам исполнительной власти субъектов РФ право освобождать от платы за загрязнение окружающей среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ, не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1) по следующим основаниям:**

**- согласно Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1), следовательно, правовой основой государственной политики в этой сфере является ценность сохранения природы и окружающей среды, утвержденная на конституционном уровне;**

**- в соответствии со ст. 3 комментируемого закона устанавливается платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде, что предполагает взимание так называемых экологических платежей, устанавливаемых в зависимости от вида, объема и интенсивности вредного воздействия на окружающую среду;**

**- положения комментируемого закона (ст. 14) допускают в качестве метода экономического регулирования в области охраны окружающей среды предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;**

**- статьи 5, 16 комментируемого закона относит порядок определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия к полномочиям Правительства Российской Федерации;**

**- в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, приведенной в Определении от 5 июня 2005 г. N 289-О, прямое указание федерального закона на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, обязывает именно этот орган или уровень власти реализовать предоставленные полномочия. По смыслу приведенной правовой позиции, Правительство РФ не вправе самостоятельно, на основе собственного решения передавать реализацию этих полномочий или их части другим органам публичной власти, в том числе, органам государственной власти субъектов РФ.**

**Компетенция Конституционного Суда РФ, его структура и порядок проведения заседаний подробно регламентированы Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном суде Российской Федерации". Согласно ст. 22 указанного законодательного акта, Конституционный Суд РФ в заседаниях палат разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров РФ и разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.**

**3. В рамках гражданского судопроизводства в сфере охраны окружающей среды споры разрешаются мировыми судьями, судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В соответствии со ст. 22 ГПК РФ судам общей юрисдикции подведомственны исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, трудовых, земельных и экологических правоотношений, кроме того, в порядке приказного производства могут разрешаться дела о взыскании платы за загрязнение окружающей среды.**

**Мировые судьи вправе рассматривать дела по экологическим спорам, связанные с выдачей судебного приказа и по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на день подачи заявления.**

**В арбитражных судах рассматриваются экологические споры между организациями и индивидуальными предпринимателями без образования юридического лица, в порядке, определенном АПК РФ. В соответствии со ст. 27 АПК РФ, арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, в порядке арбитражного гражданского судопроизводства разрешаются споры по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в результате деятельности хозяйствующих субъектов. Помимо гражданских дел, судам общей юрисдикции и арбитражным судам подведомственны споры, возникающие из публичных правоотношений, в том числе, связанные с оспариванием нормативно-правовых актов экологического содержания.**

**К экологическим делам, возникающим из публичных правоотношений, разрешаемых в судах общей юрисдикции, могут относиться дела по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов и дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (ст. 245 ГПК РФ).**

**Согласно ст. 29 АПК РФ, арбитражные суды рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений, связанные с оспариванием нормативно-правовых актов экологического законодательства, затрагивающих права и законные интересы заявителей в сфере экономической и предпринимательской деятельности, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя, дела о взыскании "экологических" платежей.**

**В особую группу дел, возникающих из публичных правоотношений, можно объединить дела, связанные с привлечением к административной ответственности или оспариванием ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления о привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения. Разрешение судами данной категории дел можно условно назвать "административным судопроизводством".**

**В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, судьи судов общей юрисдикции рассматривают дела о привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 8.28 - незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан, совершенных с применением механизмов, автотранспортных средств, самоходный машин и других видов техники и ч. 3, 4 ст. 8.40 - осуществление работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей среды, активного воздействия на гидрометеорологические и другие геофизические процессы с грубым нарушением условий выданного разрешения (лицензии).**

**По общему правилу, иные дела о привлечении к ответственности за административные экологические проступки рассматривают должностные лица различных государственных органов. В частности, дела о выпуске в эксплуатацию, эксплуатации механического транспортного средства с превышением нормативного содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22, 8.23 КоАП) рассматриваются органами внутренних дел РФ; дела о несоблюдении санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами (ст. 8.2. КоАП) - органами государственной санитарно-эпидемиологической службы и т.д. При этом лица, признанные виновными в совершении административного экологического правонарушения, вправе обжаловать в суд ненормативный правовой акт (решение, постановление) о привлечении к административной ответственности.**

**В некоторых случаях, орган или должностное лицо, к которому поступило дело об экологическом административном правонарушении, в силу его повышенной общественной опасности, вправе передать дело на рассмотрение судье. Круг административных проступков, рассмотрение которых может быть передано суду, ограничен ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ. В частности, к таким экологическим правонарушениям относится несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохомикатами (ст. 8.3 КоАП), невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохранных зон и прибрежных полос, в состояние, пригодное для использования (ч. 2 ст. 8.13 КоАП), а также правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 8.6, ч. 2. ст. 8.12, ч. 1 ст. 8.14, ст. 8.17-8.20, ч. 1, 3 ст. 8.21, ч. 2, 3 ст. 8.26, ч. 2, 3 ст. 8.31, ст. 8.34, 8.35 и т.д. КоАП РФ.**

**Порядок уголовного судопроизводства на территории РФ установлен Уголовным процессуальным кодексом РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ. Судебному разбирательству по привлечению к уголовной ответственности за экологическое преступление предшествует процедура дознания и предварительного следствия. Судопроизводство по уголовным делам осуществляется в судах общей юрисдикции в соответствии с частями 3, 4 УПК РФ на основе принципов законности, осуществления правосудия только судом, неприкосновенности личности, презумпции невиновности, состязательности сторон и иных основополагающих принципов уголовного судопроизводства.**

**Статья 77. Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде**

**1. Обязательное наличие вреда в составе гражданского экологического правонарушения или при привлечении к гражданско-правовой ответственности за правомерное поведение сомнений не вызывает, так как речь идет о деликтных обязательствах. Однако его понятие, сущность и виды в обязательствах по возмещению экологического вреда нуждаются в дополнительном осмыслении. В экологическом праве имущественный вред, причиненный нарушением норм экологического права, именуется экологическим вредом.\*(93) Это материальный вред, причиняемый государству, юридическим и физическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых экологических и иных связанных с ними требований.\*(94)**

**Такой имущественный вред выражается в утрате жизни или повреждении здоровья человека, утрате или повреждении природных объектов, деградации окружающей среды, утрате или повреждении имущества.**

**Таким образом, экологический вред и вред, причиненный окружающей среде, близкие по смыслу, но не равнозначные термины. Родовым понятием, в данном случае, является экологический вред, включающий в себя как вред, причиненный окружающей среде, так и вред жизни, здоровью граждан, имуществу организаций и физических лиц.**

**Вред окружающей среде, согласно ст. 1 комментируемого закона определяется как негативное изменение окружающей среды в результате её загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. По конструкции настоящей статьи, потерпевшей стороной выступает окружающая среда, являющаяся не субъектом, а объектом права. Говоря о возмещении вреда природной среде, следует иметь в виду, что стороной любого обязательства, в том числе возникающего из причинения вреда, является субъект права, а не его объект. В гражданском законодательстве существуют смежные категории: "вред", "ущерб", "убытки". Все данные термины могут быть применимы при ухудшении качества окружающей среды в результате антропогенного воздействия. Например, комментируемая статья говорит о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а статья 42 Конституции РФ - о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, жизни и здоровью человека экологическим правонарушениям. Для разграничения указанных понятий применительно к окружающей среде обратимся к положениям гражданского законодательства.**

**Понятие "убытки" в соответствии со ст. 15 ГК РФ включают в себя реальный ущерб - расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело, должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества и упущенную выгоду - неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было бы нарушено. Вред является общим условием привлечения к гражданско-правовой ответственности, и в цивилистике он понимается более широко по сравнению с ущербом и убытками, так как в данное понятие может быть включен и моральный вред.**

**Вред, причиненный окружающей среде, возмещается по правилам гражданского законодательства с особенностями, предусмотренными комментируемым законом и иными нормативно-правовыми актами по охране окружающей среды. В науке гражданского права существует понятие "генеральный деликт", обозначающий совокупность общих условий для привлечения и гражданско-правовой ответственности, и такие условия содержатся в ст. 1064 ГК РФ. Во-первых, закрепляется принцип возмещения вреда в полном объеме лицом, причинившим вред, который нашел подтверждение и в положениях комментируемой статьи. Исключением из данного правила являются положения о субсидиарной ответственности собственника имущества по обязательствам государственных и муниципальных учреждений (ст. 120 ГК РФ), казенных предприятий (ст. 115 ГК РФ), особенности гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный при эксплуатации объектов атомной энергетики (ст. 56-58 Закона об атомной энергии), а также выплаты страховщика при возмещение вреда в случае страхования гражданско-правовой ответственности. Во-вторых, условием привлечения к гражданско-правовой ответственности является вина причинителя вреда, при этом ч. 2 ст. 1064 ГК РФ сразу оговаривает, что законом может быть предусмотрено его возмещение и при отсутствии вины лица, причинившего вред. В-третьих, правомерные действия освобождают субъектов от гражданско-правовой ответственности, за исключением случаев, установленных законом, например, вышеупомянутый Закон об использовании атомной энергии предусматривает возмещение вреда при возникновении аварий, не являвшихся следствием нарушения законодательных предписаний (ст. 54 закона).**

**В ст. 1064 ГК РФ содержится возможность освобождения от гражданско-правовой ответственности, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества. Это неприменимо в случае отрицательного воздействия на окружающую среду, поскольку "потерпевшей стороной" по смыслу данной статьи является окружающая среда, от имени которой выступают государственные и муниципальные органы или иные собственники природных ресурсов, которые не вправе принимать решения о недопустимом вредном воздействии на окружающую среду, так как в ст. 9 Конституции провозглашается, что земля и другие природные ресурсы охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.**

**Говоря о причинении вреда окружающей среде, необходимо отметить, что не всякое воздействие на нее является основанием для возмещения вреда. Негативное воздействие, осуществляющееся с соблюдением установленных экологических требований (допустимый вред) не влечет за собой ответственность, т.к. в противном случае необходимо было бы запретить все виды промышленного производства. Другое дело, что такое воздействие должно быть строго регламентировано, в том числе, и с помощью правового регулирования. В соответствии с положениями комментируемого закона устанавливается нормирование качества окружающей среды и нормирование вредного воздействия на окружающую среду, при этом данное воздействие правомерно при получении разрешений специально уполномоченных государственных органов. Законом установлены и другие экологические требования к хозяйственной деятельности, при соблюдении которых воздействие на окружающую среду остается на допустимом уровне, исключающим ответственность за причиненный вред. В случае сверхнормативного загрязнения окружающей среды можно говорить о причинении вреда, подлежащего возмещению.**

**2. Часть вторая комментируемой статьи закрепляет обязанность возмещения вреда при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы заказчиком или субъектом, осуществляющим такую деятельность. Данная формулировка по нашему мнению является не совсем корректной: с 1 января 2007 г. в отношении объектов капитального строительства, в том числе экологически опасных объектов, проводится государственная экспертиза в соответствии с градостроительным законодательством.**

**Предусмотренная ч. 6 ст. 49 ГрадК РФ единая государственная экспертиза градостроительной документации прямо вытекает из задачи перехода в сфере проектирования и строительства на требования безопасности из серии технических регламентов. Это привело к внесению изменений в Законы о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об экологической экспертизе, о промышленной безопасности опасных производственных объектов и многие другие. В результате около десяти специальных экспертиз различных аспектов безопасности жизнедеятельности человека теперь заменены одной, градостроительной экспертизой. Остальные экспертизы либо прекратили свое существование, либо сфера их действия уменьшилась.**

**Определенной новеллой действующего законодательства и безусловным шагом вперед на пути повышения эффективности гражданско-правовой ответственности, явилось закрепление в ст.ст. 59, 60 ГрадК РФ субсидиарной ответственности Российской Федерации и ее субъектов при возмещении вреда в случае наличия положительного заключения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, результатов инженерных изысканий, проектной документации, либо положительного заключения органа государственного строительного надзора при несоответствии построенного здания требованиям технических регламентов.**

**Данные обстоятельства обуславливают необходимость внесения изменений в комментируемую статью. Тем не менее, из смысла ее положений следует, что субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность, обязаны возмещать вред окружающей среде.**

**В Российской Федерации применяется принцип презумпции экологической опасности (ст. 3 комментируемого закона), который заключается в том, что любая хозяйственная деятельность, и, следовательно, любой объект такой деятельности считается экологически опасным. В теории и на практике всегда возникал вопрос о границе, отделяющей повышенную опасность от обычной. Для нас представляет интерес разграничения повышенной (особой) и обычной экологической опасности. Практическая значимость разграничения указанных понятий заключается в том, что при причинении вреда особо опасным объектом, вред возмещается вне зависимости от вины его причинителя (ст. 1079 ГК РФ). На протяжении длительного времени неоднократно возникали дискуссии по поводу деликтного обязательства, в котором субъекты гражданских правоотношений несут ответственность без вины за вред, причиненный источником повышенной опасности.**

**До сих пор это понятие толкуется неоднозначно. Большинство правоведов считают, что под источником повышенной опасности необходимо понимать определенного рода деятельность. Сторонники другой позиции полагают, что таким источником являются предметы материального мира, опасные свойства которых не поддаются полному контролю человека. Необходимо отметить, что последние не рассматривают эти субъекты вне связи со сферой деятельности человека. Согласно третьей точке зрения источник повышенной опасности можно определять через понятие деятельности и объекта при условии, что в обоих случаях они неразрывно связаны друг с другом.\*(95)**

**До сих пор отсутствует легитимная характеристика источника повышенной опасности, что, естественно, оказывает негативное влияние на правоприменительную деятельность и в сфере возмещения вреда окружающей среде. В ст. 1079 ГК РФ содержится открытый перечень видов деятельности, связанной с повышенной опасностью для окружающих, к которой относятся и экологически опасные виды деятельности, например, использование атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и др.**

**Под экологически опасной деятельностью, представляющей повышенную опасность для окружающих, можно понимать как целенаправленное (активное) использование предметов повышенной опасности, так и обычное (пассивное) их хранение, когда вредоносные, опасные свойства предметов могут проявляться произвольно. Признаками такой деятельности могут являться: во-первых, ее правомерность, т.е. не запрещение ее законом и, как правило, ее лицензионно - разрешительный характер (деятельность в области атомной энергетики, по эксплуатации различных видов опасных производственных объектов и т.д.). Законодатель признает неправомерным причинение вреда в результате этой деятельности и ограничивает доступ субъектов к этой сфере, установив уголовную и административную ответственность.**

**Во-вторых, это деятельность не любая, а определенного рода, установленная законом и подтвержденная устойчивой судебной практикой. Учитывая, что законодатель не дал исчерпывающего перечня видов деятельности, поскольку с развитием научно - технического прогресса этого сделать практически невозможно, этот признак имеет факультативный характер. И последний, третий признак - наличие обязательного страхования ответственности при осуществлении такой деятельности. Тем самым государство признает необходимость того или иного рода деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих, и в императивном порядке принимает превентивные меры относительно возможных негативных последствий. Этот признак также носит факультативный характер. Однако тенденция принимаемых законов ведет к тому, что этот признак может стать необходимым.**

**К признакам экологически опасных объектов, являющихся источниками повышенной опасности для окружающих, можно отнести:**

**а) Вредоносность для человека и окружающей среды как качественная характеристика потенциально опасных объектов. Структуру данного признака можно представить в виде следующих составляющих.**

**- вредоносность внутри предприятия - экологически особо опасного объекта, которая выражается в наличии угрозы причинения вреда работникам предприятия. Следовательно, существует необходимость в принятии нормативно-правовых актов, в том числе, нормативно-технического характера, регламентирующих применение средств индивидуальной защиты, правила работы с механизмами, приборами и оборудованием, нормирование негативного воздействия на территории рабочей и промышленной зоны, а также законов и иных нормативных актов (включая документы локального характера), устанавливающих повышенные требования по охране труда и мер социальной защиты работников.**

**- высокий риск негативного воздействия за пределами экологически особо опасного объекта, когда необходимо установление правовых предписаний, направленных на соблюдение эксплуатирующими организациями гигиенических и экологических нормативов воздействия на окружающую среду, платности такого воздействия. Такие нормативно-правовые акты содержат обязанности по ограничению хозяйственной деятельности в пределах санитарно-защитной зоны (СЗЗ), установлению вокруг некоторых разновидностей особо опасных объектов зоны защитных мероприятий (ЗЗМ) и обязанности эксплуатирующей организации по финансированию и организации социальных и иных мер по защите населения, проживающего в пределах ЗЗМ.**

**б) Невозможность осуществления полного контроля над экологически особо опасными объектами при определенных количественных параметрах. Объекты материального мира, которые по своим свойствам несут вредоносную энергию, а ее количественные параметры находятся на уровне, подконтрольном человеку, не могут являться элементом источника повышенной опасности, поскольку в данном случае пришлось бы признать в качестве таковых практически все потенциально опасные объекты.**

**За последние несколько лет принят ряд правовых актов, начинающих заполнять данный правовой вакуум, в том числе Закон о промышленной безопасности, неотъемлемой частью которого является приложение N 1 с перечислением категорий опасных объектов, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества, в том числе газы, окисляющие вещества, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества, представляющие опасность для окружающей среды; установлен критерий их вредоносности. Исходя из смысла данного закона, к источникам повышенной опасности относятся не все опасные объекты, а только те, которые перечислены в приложении к Закону о промышленной безопасности.**

**Еще одним законом, содержащим положения о повышенной опасности, является Закон об атомной энергии. В ст. 54 указанного нормативно-правового акта предусмотрено, что ответственность эксплуатирующей организации за вред, причиненный радиационным воздействием, наступает независимо от наличия ее вины. То есть ядерно-опасные и радиационно-опасные объекты являются источниками повышенной опасности. Подобное положение содержит и Закон о безопасности гидротехнических сооружений.**

**На наш взгляд, этими федеральными законами необходимо руководствоваться в правоприменительной деятельности судов. В противном случае можно со всей серьезностью обсуждать вопрос, является ли источником повышенной экологической опасности канистра с бензином, бытовой газовый баллон, пакетик с ядохимикатом, находящийся в свободной реализации, и т.п. Они не могут являться таковыми, поскольку достаточно подконтрольны человеку и не могут причинить значимый вред окружающей среде.**

**Для подтверждения приведенных выше положений материалами сложившейся в настоящее время судебной практики, приведем примеры применения судами статьи 1079 ГК РФ при возмещении вреда окружающей среды в результате экологически опасной деятельности.**

**Так, Федеральным арбитражным судом Уральского округа было вынесено постановление N Ф09-2779/02ГК от 13 ноября 2002 г. о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде в результате утечки из магистрального нефтепровода со ссылкой на ст.ст. 1064 и 1079 ГК РФ, а также на ст.ст. 77, 78 комментируемого закона.**

**Подобное постановление было принято и ФАС Уральского округа в 2004 г. (N Ф09-1287/04ГК от 11 мая 2004 г.) об оставлении без изменения принятого апелляционной инстанцией решения о взыскании ущерба, причиненного лесному фонду в результате пожаров, произошедших в Октябрьском лесхозе в результате аварий на магистральном нефтепроводе "Уренгой-Новопсков" ОАО "Пермтрансгаз". Как следует из материалов дела, истец - Октябрьский лесхоз обратился в Арбитражный суд с иском о взыскании ущерба, причиненного лесному фонду источником повышенной опасности. Выводы суда об удовлетворении исковых требований основаны на ст. 1079 ГК РФ, ст. 11 Лесного кодекса, положениях комментируемого закона и Закона о промышленной безопасности.**

**В случае если вред причинен другими разновидностями экологически опасных объектов, не относящихся к категории источников повышенной опасности, основаниями для его возмещения являются положения статьи 1064 ГК РФ "Общие основания ответственности за причинение вреда" и нормы природоохранного законодательства.**

**3. В п. 3 комментируемой статьи говорится о возмещении вреда, причиненного субъектом хозяйственной и иной деятельности, в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, либо исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.**

**Гражданское законодательство содержит положения о возможности возмещения вреда в натуре (реальное возмещение вреда) или в денежном выражении в порядке возмещения причиненных убытков. Возможность применения данных правил к возмещению вреда окружающей среде, причиненного в результате хозяйственной деятельности, подтверждается положениями утвержденных Госкомэкологией РФ еще в 1999 г. Методических указаниях (см. Приказ Госкомэкологии РФ "Об утверждении Методических указаний по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологического правонарушения" от 6 сентября 1999 г.). Указанный ведомственный правовой акт предусматривает (п. 6.1.) две возможные формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: в натуральной форме путем проведения мероприятий по восстановлению природной среды и в стоимостной (денежной) форме. Недостаток данных Методических указаний состоит в том, что они представляют собой ведомственный нормативный акт и обязательны для применения органами государственной власти, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды.**

**На практике существует три способа возмещения вреда в денежной форме, причиненного природным объектам. Он может быть компенсирован по установленным таксам, определен на основе методик исчисления размера экологического вреда, либо возмещен по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды. В каждом конкретном случае решение вопроса о выборе формы возмещения вреда принимает суд.**

**В соответствии с положениями комментируемого закона, возмещение вреда, причиненного окружающей среде, может производиться добровольно в досудебном порядке, для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей среде. Исходя из анализа практической деятельности судов, это может привести к отказу в удовлетворении исковых требований о возмещении ущерба, в случае, если ответчиком принимаются меры по восстановлению природной среды. Приведем следующий пример.**

**Прокурор Республики Башкортостан в интересах Госкомитета Республики Башкортостан по охране окружающей природной среды обратился в Арбитражный суд Республики Башкортостан с иском к ОАО "Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы им. Д.А. Черняева" о взыскании 5474 руб. в возмещение вреда, причиненного в результате утечки из магистрального нефтепровода нефти и загрязнения земельного участка. Решением суда иск удовлетворен на основании ст. 77 комментируемого закона и ст.ст. 1064, 1079 ГК РФ. Постановлением апелляционной инстанции решение отменено, в иске отказано со ссылкой на то, что ответчиком фактически проводятся работы по устранению причиненного вреда и восстановлению окружающей среды, в связи с чем оснований для взыскания суммы ущерба не имеется. Прокурор в кассационной жалобе с постановлением не согласен, просит его отменить и оставить в силе решение.**

**Кассационная инстанция не нашла оснований для удовлетворения жалобы. По ее мнению, суд апелляционной инстанции правильно указал, что в соответствии со ст.ст. 77, 78 комментируемого закона возмещение вреда, причиненного окружающей среде, производится добровольно либо по решению суда, и взыскиваемые суммы возмещаются потерпевшей стороне для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей среде, причиненный вред может быть возмещен посредством возложения обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Судом апелляционной инстанции правильно установлены обстоятельства дела, из которых следует, что ответчиком по согласованию с органами охраны природы проводятся работы по устранению последствий утечки нефти и восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, в том числе принимаются меры к проведению биологической рекультивации земель. Постановлением кассационной инстанции Арбитражного суда Республики Башкортостан кассационная жалоба Прокурора РБ оставлена без удовлетворения (Постановление ФАС арбитражного суда Уральского округа от 13 ноября 2002 г. N Ф09-2779/02ГК).**

**Говоря о возмещении вреда окружающей среде, нельзя забывать юридическую особенность его компенсации: стороной любого обязательства, в том числе, возникающего из причинения вреда, является субъект права, а не его объект. Соответственно вред природной среде возмещается обладателю права собственности на природные ресурсы. В случае если природный объект находится в государственной собственности, то при уничтожении или повреждении объектов потерпевшим будет государство (если в муниципальной собственности - то муниципальное образование). Назначенная судом сумма возмещения вреда в соответствии с бюджетным законодательством поступит в соответствующие бюджеты и затем будет перераспределена на различные мероприятия, в том числе, связанные с восстановлением поврежденных природных объектов. В случае если природный объект, которому причинен ущерб, является частной собственностью, то собственник данного объекта вправе требовать возмещения вреда в судебном порядке.**

**Между совершенным правонарушением и моментом восстановления может образоваться существенный перерыв во времени, в течение которого загрязнение или иные последствия правонарушения будут усугублять экологическую обстановку. В некоторых случаях временной фактор может сыграть и положительную роль, т.к. некоторые природные объекты обладают свойством самовосстановления. Таким образом, взысканная компенсация превращается в чистый доход, а государство становится заинтересованным лицом в поддержании условий для соблюдения экологического законодательства.**

**Если вред причинен природному объекту, находящемуся в государственной собственности, для расчета причиненного ущерба применяются, как правило, Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений. В соответствии с их положениями, денежная компенсация за причинение экологического вреда повреждением или уничтожением природных объектов рассчитывается исходя из понесенных убытков (фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды), а также упущенной выгоды, под которыми понимаются неполученные доходы, которые потерпевший мог получить при обычных условиях природопользования, если бы его право не было нарушено. Например, п. 4.5. Методических указаний определяет порядок расчета размера взыскания за вред, причиненный загрязнением атмосферного воздуха - сумма ущерба определяется исходя из массы загрязняющих веществ, рассеивающихся в атмосфере.**

**В отношении природных объектов, которые не имеют заранее зафиксированной цены, применяется таксовый способ определения ущерба. При этом в виде стандарта определяется сумма, которую причинитель вреда обязан выплатить за каждую единицу незаконно уничтоженного природного объекта. Он распространяется на случаи причинения ущерба в случае аварии на экологически особо опасном объекте лесному фонду, объектам животного мира, водным биологическим ресурсам. Такса представляет собой своеобразный способ исчисления вреда, причиненного природной среде, возмещаемого в рамках гражданско-правовой ответственности, ее можно соотнести с так называемым "стандартом убытков", т.е. модельным объемом возмещения.**

**Особенностью таксового способа является то, что он нацелен не только на возмещение причиненного ущерба, но и на наказание правонарушителей. Поэтому суммы компенсации устанавливаются в размере выше стоимости уничтоженных природных объектов. В соответствии с таксами для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушение лесного законодательства РФ, сумма возмещения определяется в кратном размере затрат, связанных с восстановлением некоторых видов лесов, либо стоимости незаконно срубленной древесины (см. Постановление Правительства РФ от 21 мая 2001 г. N 388 "Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства РФ"). Для водных биологических ресурсов установлены фиксированные суммы в рублях за каждый уничтоженный экземпляр.**

**В остальных случаях повреждения природных объектов применяются методики исчисления размера ущерба, обычно основанные на установленных ставках платы за используемые природные объекты и калькуляции расходов за проведение работ по восстановлению нарушенных природных условий. Так, основу исчисления взыскания за вред, причиненный загрязнением окружающей среды, составляют нормативы платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов (см. Временные рекомендации по расчету выбросов вредных веществ в атмосферу в результате сгорания на полигонах ТБО и размера предъявляемого иска за загрязнение атмосферного воздуха, утв. Приказом Минприроды РФ от 2 ноября 1993 г.). Сумма взыскания определятся путем увеличения в пять раз стоимости одной единицы выброса, сброса или измерения отходов и их умножения на фактическую массу выбросов или размещенных отходов. Однако применение такс и методик для расчета размера причиненного вреда не всегда обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, в особенности при причинении крупномасштабного вреда. Стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния природной среды может значительно превышать размер взыскания, начисленный по таксам и методикам.**

**Статья 78. Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды**

**1. Комментируемой статьей предусматривается судебный и внесудебный порядок компенсации экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Внесудебный порядок возмещения реализуется рядом способов, включая добровольное возмещение, в том числе, путем выплаты страховых сумм при страховании риска причинения экологического вреда.**

**Вопрос о порядке и обязательности экологического страхования является дискуссионным в юридической науке и практике. В ст. 18 комментируемого закона установлено, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. При этом говорится, что в России может устанавливаться обязательное экологическое страхование.**

**Одним из видов экологического страхования является страхование гражданско-правовой ответственности юридических лиц, эксплуатирующих источники повышенной экологической опасности.**

**Так, Законом о промышленной безопасности (ст. 15) предусмотрено, что объекты, подпадающие под действие этого закона, обязаны застраховать свою ответственность в размере от 100 тысяч до 7 млн. руб. При возникновении последствий аварии на таких объектах, не находящихся в государственной собственности, возмещение производится страховщиком в пределах страховой суммы, а за ее пределами - за счет собственных средств юридического лица, эксплуатирующего такой объект по общим правилам ГК РФ.**

**Другим примером экологического страхования является установление законодательством об атомной энергетике страхования гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, которое является частью финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности при причинение вреда в ходе эксплуатации радиационно-опасных производств (ст. 56 Закона об атомной энергии).**

**К третьей разновидности источников повышенной опасности, в отношении которых нормативно-правовым актами устанавливается страхование ответственности эксплуатирующих организаций, относятся гидротехнические сооружения. В соответствии со ст. 15 Закона о безопасности гидротехнических сооружений, риск гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, подлежит обязательному страхованию на время строительства и эксплуатации данного гидротехнического сооружения. При этом в данной статье ничего не говорится о возмещении вреда окружающей среде при причинении вреда вследствие эксплуатации гидротехнического сооружения, что является правовым пробелом и нуждается в восполнении.**

**Вопрос об отнесении страхования ответственности при эксплуатации экологически опасных объектов, к видам обязательного страхования является в настоящее время дискуссионным. Рассмотрим данную проблему на примере опасных производственных объектов. Причиной возникновения дискуссии об обязательности или добровольности страхования ответственности эксплуатирующих такие объекты организаций кроется в том, что на федеральном уровне до настоящего времени не принят закон об обязательном страховании ответственности за причинение вреда такими объектами. Между тем, на основании ст. 3 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. "Об организации страхового дела в Российской Федерации" установлено, что условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретном виде обязательного страхования, при этом закон о конкретном виде обязательного страхования должен содержать положения, определяющие: субъекты страхования; объекты, подлежащие страхованию; перечень страховых случаев; минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения; размер, структуру или порядок определения страхового тарифа; срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов); срок действия договора страхования; порядок определения размера страховой выплаты; контроль за осуществлением страхования; последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования.**

**Современная судебная практика признает данный вид страхования обязательным. Так, Постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 2 марта 2005 г. N А33-13049/04-С6-Ф02-57/05-С1 оставлено в силе постановление апелляционной инстанции об отказе в удовлетворении исковых требований ОАО "Горно-металлургическая компания "Норильский никель" о признании недействительным предписания Управление Енисейского округа по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора, на приостановку работы Лесосибирского участка спецгрузов Дудинского морского порта Заполярного филиала ОАО "Норильский никель" в части требования о проведении обязательного страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта.**

**По мнению суда, в таких случаях необходимо основываться на положениях ГК РФ, устанавливающие общие положения об обязательном страховании. В ст. 936 ГК РФ в качестве обязательных элементов обязательного страхования определены объекты, риски, по которым проводится страхование, и минимальные размеры страховых сумм.**

**Пунктом 1 статьи 15 Закона о промышленной безопасности установлено требование об обязательном страховании ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Пунктом 2 данной статьи установлен минимальный размер страховой суммы страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Таким образом, ст. 15 названного Федерального закона определены все три элемента обязательного страхования ответственности, установленные ст. 936 ГК РФ, где объект страхования - ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде, страховой риск - авария на опасном производственном объекте, минимальный размер страховой суммы определен в зависимости от степени опасности производственного объекта.**

**Следовательно, по мнению суда, обязанность ОАО "Норильский никель" по страхованию ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте следует считать установленной Законом о промышленной безопасности.**

**Действующее законодательство в некоторых случаях определяет особенности гражданско-правовой ответственности при причинении вреда окружающей среде, которые могут выражаться, например, в возможности ограничения гражданской ответственности эксплуатирующей организации или привлечения к субсидиарной ответственности государства. Необходимо отметить, что данные правила действуют лишь в отношении некоторых видов экологически опасной деятельности: эксплуатации гидротехнических сооружений и объектов атомной энергетики, осуществлении морских перевозок нефти и других опасных веществ.**

**Особый порядок возмещения ущерба установлен международным правом в случаях загрязнения моря нефтью при эксплуатации одной из разновидности опасных производственных объектов - нефтяных танкеров. Международное морское законодательство предусматривает возмещение превышения размера вреда Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, функционирующим в соответствии с Протоколом 1992 года. В соответствии с постановлением Правительства РФ "О порядке реализации положений Протокола 1992 года об изменении Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1972 года" обязанность платить взносы в фонд возлагается на организации - получатели перевезенных морем нефти и нефтепродуктов. Таким образом, при сливе или иной утечке нефти с судна компенсация будет произведена страховщиком в пределах гражданской ответственности, а за ее пределами - из средств фонда. Иски о компенсации вреда предъявляются потерпевшим от загрязнения моря нефтью.**

**Особенности гражданско-правовой ответственности установлены законодательством об атомной энергетике. Согласно ст. 59 Закона об атомной энергии, эксплуатирующая организация несет ответственность за убытки и вред, причиненный окружающей среде радиационным воздействием. В соответствии со ст. 56 данного закона устанавливается обязательность финансового обеспечения предела ответственности эксплуатирующей организации, которое состоит из государственной гарантии, наличия собственных финансовых средств и страхового полиса (договора). Наличие документального подтверждения указанного финансового обеспечения является необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии) на эксплуатацию ядерной установки. При этом устанавливается правило, что ни страховщик, ни иное другое лицо, предоставившее финансовое обеспечение указанной ответственности, не может приостановить или прекратить страхование либо иное финансовое обеспечение, не уведомив об этом в письменной форме за три месяца до приостановления или до прекращения такого обеспечения органы государственного регулирования безопасности. Таким образом, гражданско-правовая ответственность фактически является ограниченной суммой финансового обеспечения. В части, не покрытой финансовым обеспечением, возмещение убытков и вреда обеспечивается Правительством РФ (ст. 57 Закона об атомной энергии).**

**Подобно правилам, действующим в отношении ядерно-опасных объектов, организация, эксплуатирующая гидротехническое сооружение должна иметь финансовое обеспечение предела ответственности, которое включает страховой полис, государственные и иные гарантии, собственные средства (ст. 17 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).**

**Во всех остальных случаях, в том числе для объектов, для которых обязательное страхование ответственности не предусмотрено, действует общее правило: эксплуатирующая организация компенсирует вред, причиненный окружающей среде в полном объеме из собственных средств, включая средства добровольного страхования.**

**Следует отметить, что п. 1 ст. 78 во многом дублирует п. 3 ст. 77 комментируемого закона. Таким образом, устанавливается два способа возмещения экологического вреда в денежном выражении: по таксам и по убыткам. Однако необходимо обратить внимание на противоречие, которое возникает между этими двумя нормами. Так, если ст. 77 указывает, что расчет убытков допускается, если отсутствуют таксы и методики, то ст. 78 указывает на диаметрально противоположное. Согласно этой статье расчет по таксам и методикам допускается, если невозможно подсчитать убытки. Подобную коллизию следует разрешить следующим образом: если размер убытков превышает размер вреда исчисленного по таксам, то в расчет принимается сумма убытков. Если сумма, насчитанная по таксам и методикам выше, то именно она принимается во внимание. Для положительного решения вопроса о возмещении экологического вреда в судебном порядке важно оформить должным образом доказательства, необходимые для подтверждения факта экологического правонарушения, оценки масштабов его экологических последствий и расчетов компенсации за вред, причиненный в результате правонарушения.**

**К исковому заявлению, как правило, прилагаются протокол об экологическом правонарушении; документы, подтверждающие факт совершения экологического правонарушения в т.ч. фотодокументы, картосхемы, акты об отборе и анализах проб, заключение о массе загрязняющего вещества; документы содержащие количественную оценку гибели и заражения биоты, повреждения растительного и почвенного покрова, иные документы; имеющиеся свидетельские показания; экспертную оценку косвенного ущерба; расчет ущерба и убытков, причиненных негативным воздействием на окружающую среду; иные документы. При рассмотрении дела суд может назначить экспертизу для определения подлинного размера ущерба. Однако отсутствие такс или методик подсчета ущерба не должно служить основанием для отказа в рассмотрении иска в суде или арбитражном суде. При наличии нескольких причинителей вреда, взыскание производится в соответствии с долей участия каждого в причинении вреда (ст. 1080 ГК РФ).**

**2. Часть 2 комментируемой статьи содержит возможность возмещения вреда окружающей среде посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного ее состояния, за счет его средств и в соответствии с проектом восстановительных работ. При этом необходимо отметить, что экологическое законодательство не предусматривает приоритета реального возмещения вреда окружающей среде. Возможно, это связано с тем, что во многих случаях причинитель вреда объективно не способен восстановить компоненты природной среды до состояния, существующего до причинения вреда: удалить из атмосферы загрязняющие или радиоактивные вещества, полностью очистить водный объект от нефтепродуктов и т.п. В отношении окружающей среды о реальном возмещении вреда можно говорить лишь условно, что объясняется спецификой компонентов природной среды как объектов восстановления. Поэтому денежная компенсация в качестве способа возмещения экологического вреда используется более часто. Но и альтернативный способ возмещения вреда - путем проведения мероприятий по восстановлению окружающей среды, все же применим на практике.**

**Реальное возмещение вреда может быть осуществлено посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств, посредством восстановительных работ. К примеру, применительно к охране земель возмещение вреда в натуре может быть реализовано посредством восстановления прежнего состояния земли. Так, при неправомерном нарушении рельефа земельного участка (участок покрыт траншеями, котлованами и т.п.), восстановление может заключаться в устранении этих недостатков. Восстановление лесных массивов может осуществиться посредством новых посадок древесных культур.**

**Решение о восстановлении прежнего состояния земли, других природных ресурсов как способ реального возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны природных богатств, принимается в каждом конкретном случае судом. Такое требование может быть предъявлено к правонарушителю, если восстановление объективно возможно и правонарушитель в силу своей специальной правосубъектности в состоянии в течение оптимального срока провести необходимые работы.**

**3. Положения комментируемой статьи устанавливают срок, в течение которого могут быть предъявлены иски о компенсации вреда окружающей среде - двадцать лет. Данный срок называется сроком исковой давности. Исковая давность - это срок, при соблюдении которого суд общей юрисдикции, арбитражный суд или третейский суд обязаны предоставить защиту лицу, право которого нарушено. Пропуск же срока, если об этом заявила заинтересованная сторона, является основанием к вынесению судом решения об отказе в иске (п. 2 ст. 199 ГК РФ). Выделяется два вида сроков исковой давности: общий и специальный. Общий срок исковой давности составляет 3 года (ст. 196 ГК РФ). Учитывая значение благоприятного состояния окружающей среды для жизни и здоровья граждан, для подачи исков о возмещении экологического вреда комментируемая статья устанавливает специальный срок исковой давности. В российском праве этот срок в 20 лет является одним из самых продолжительных. Это обусловлено тем, что при причинении вреда окружающей среде затрагивается не только частный, но и публичный интерес.**

**Интересным является то, что в действующем законодательстве существуют правовые коллизии относительно срока давности по возмещению вреда окружающей среде. Например, ст. 58 Закона об атомной энергии устанавливает срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием имуществу или окружающей среде - три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. До настоящего времени в России отсутствуют прецеденты возмещения такого вреда, как в добровольном, так и в судебном порядке, но при возникновении необходимости разрешения по существу судами такой категории дел, неизбежно встанет вопрос о сроке исковой давности. При этом достаточно сложно будет определить, какой срок необходимо применить при возмещении вреда природе - установленный "экологическим" законом или нормативно-правовыми актами об атомной энергетике.**

**Статья 79. Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды**

**1. Комментируемая статья регламентирует возмещение вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды. Из ее смысла следует, что речь идет, прежде всего, о гражданско-правовом порядке возмещения вреда. Наряду с таковым, действующее законодательство содержит возможность выплаты пострадавшим сумм компенсаций, иных выплат в публично-правовом порядке. Публичный порядок предполагает обязанность государства, даже в случае отсутствия его вины, оказывать социальную помощь лицам, которым причинен экологический вред. К данному порядку можно отнести оформление инвалидности по причинам, связанным с воздействием на здоровье человека неблагоприятной окружающей среды, а также предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций.**

**В случае причинения вреда здоровью в результате аварии на экологически опасном объекте применяются правила параграфа 2 главы 59 (ст. 1084-1094 ГК РФ). Согласно положениям ст. 1085 ГК, возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который гражданин имел либо определенно мог иметь, а также дополнительные расходы, необходимые для лечения, дополнительного питания, подготовки в другой профессии, но только в том случае, если будет установлено судом, что гражданин нуждается в таких видах помощи и при отсутствии права на их бесплатное получение.**

**Право на возмещение вреда здоровью граждан от неблагоприятного воздействия окружающей среды имеют потерпевшие, то есть лица, которым причинен моральный или физический вред. Возмещение вреда здоровью граждан производится путем предъявления иска потерпевшим в суд общей юрисдикции, при этом требования о возмещении вреда могут быть заявлены и членами семьи потерпевшего, а также прокурором в защиту прав и охраняемых законом интересов. Иски такого содержания в интересах потерпевшего вправе предъявлять и уполномоченные на то органы государственного управления и общественные организации. Требования о возмещении вреда предъявляются к непосредственному причинителю вреда, т.е. к тем юридическим лицам и гражданам, по вине которых произошло загрязнение или иное вредное воздействие на природную среду, что и явилось причиной расстройства здоровья потерпевшего. В тех случаях, когда сведения о виновном лице отсутствуют и обнаружить виновного не представляется возможным, сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан возмещается государством. При наличии нескольких причинителей вреда суд вправе возложить на лиц либо долевую, либо солидарную ответственность перед потерпевшим. При возложении на указанных лиц долевой ответственности учитывается степень вины каждого из них, а при невозможности определить ее - исходя из равенства долей. При этом в резолютивной части решения судье необходимо указать, на кого из виновных лиц возлагается солидарная ответственность, а на кого - долевая и в каком размере.**

**Следует подчеркнуть, что правовой механизм возмещения вреда гражданам вследствие неблагоприятного воздействия окружающей среды пока еще не нашел широкой апробации в судебной практике, что связано с наличием пробелов в данной сфере законодательства, особенностями экологического вреда, сложной системой доказывания вреда, отсутствием веры в действенность гарантий судебной и иной защиты и другими обстоятельствами.**

**Для реализации своего права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, потерпевшее лицо в обоснование своих требований представляет следующие доказательства: факт причинения повреждения здоровья, повлекшего утрату трудоспособности наличие причинной связи между причинением вреда и неблагоприятным воздействием окружающей среды, вызванным деятельностью загрязнителей. Когда факт заболевания доказан, перед потерпевшим возникает более сложная задача: необходимость доказывания причинной связи между повреждением его здоровья и неблагоприятным воздействием окружающей среды. В выданной потерпевшему справке (либо выписке из медицинской карты) должна быть информация о причине повреждения здоровья. Например, загрязнение атмосферного воздуха, воды хлором, серой, ацитиленом или другими загрязняющими веществами. Данный факт должен быть подтвержден справкой органа государственного экологического контроля (о том, то выброс таких загрязняющих веществ имел место быть). Следующий шаг - установление факта нахождения потерпевшего в зоне заражения (данное обстоятельство подтверждается справкой с места работы либо свидетельскими показаниями). Сложность доказывания причинной связи между повреждением здоровья и загрязнением окружающей среды является основным аргументом, сдерживающим развитие судебной практики по защите экологических прав граждан.**

**2. Исключением из общих правил возмещения вреда здоровью, предусмотренных гражданским законодательством, являются выплаты гражданам, пострадавшим от экологических бедствий. Суть данных выплат состоит в том, что размер экологического ущерба вообще не определяется. Потерпевшим выплачиваются фиксированные суммы в счет компенсации из государственных средств или предоставляются социальные льготы. По сложившейся практике этот способ применяется в случаях крупных индустриальных аварий, чрезвычайных ситуаций, повлекших жертвы или массовые заболевания людей, утрату имущества или опасное повреждение природных объектов на значительной территории. Таким же образом производится компенсация за экологический ущерб, причиненный авариями в прошлом. Особенность данного способа возмещения ущерба заключается в том, что его применение возможно только в случаях, когда на это имеется прямое указание закона, предусматривающего соответствующие льготы и компенсации пострадавшим и обязанность государства их предоставить в конкретной ситуации.**

**Масштабные техногенные аварии и катастрофы, в результате которых причиняется вред одновременно жизни и здоровью большого количества людей, имуществу юридических и физических лиц, государству и окружающей среде, именуются в юридической литературе массовыми деликтами.\*(96)**

**В определениях массовых деликтов, данных разными авторами, ученые фактически ставят знак равенства между самим деликтом и катастрофой. По нашему мнению, необходимо отличать массовые деликты от событий, не зависящих от воли человека. Массовые деликты, причиненные при эксплуатации экологически особо опасных объектов, представляют собой деяние (действие или бездействие), повлекшее масштабную техногенную аварию, в результате которой причинен вред одновременно жизни и здоровью большого количества людей, имуществу юридических и физических лиц, государству и окружающей среде. Иными словами массовый деликт - это не сама по себе авария, а индивидуальный или коллективный акт поведения субъекта, результатом которого стали катастрофические последствия.**

**Концепция массовых деликтов предполагает пересмотр самого понятия убытков как объективного условия деликтной ответственности. Деление убытков на реальный ущерб и упущенную выгоду в значительной степени не удовлетворяет перспективе развития деликтного права. Речь идет, в том числе, и об отходе от материального состава деликта. Первый шаг в этом направлении сделан при внедрении в гражданское законодательство ст. 1065 ГК РФ. Следующий этап будет состоять в исчислении предполагаемых убытков при эксплуатации особо опасных объектов. В экологическом праве при проектировании объектов оценивается воздействие на окружающую среду. Гражданское законодательство должно предусматривать необходимость расчета будущего предполагаемого вреда в результате эксплуатации предприятий.**

**В зарубежных правовых системах, в частности, в США, вопрос о возможности привлечения к гражданско-правовой ответственности эксплуатирующих организаций за массовые деликты решается положительно. Россия тоже не избежала последствий массовых деликтов, между тем компенсационные процессы осуществляются не в рамках гражданского права, а, прежде всего, в пределах социального обеспечения и социального страхования. Конституционный Суд РФ обосновывает сложившуюся ситуацию следующим образом: поскольку вред в результате масштабных катастроф является реально неисчисляемым и невосполнимым, задачей государства является определить размер компенсационных выплат и порядок их предоставления, не требуя от потерпевшего доказывания наличия и объема причиненного его здоровью вреда (см. подробнее Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. N 11-П "По делу о проверке конституционности ряда положений закона РФ от 18 июня 1992 г. "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в ред. от 24.11.1995 г. и от 12.02.2001 г.), Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 19 июня 2000 г. "О минимальном размере оплаты труда" и от 7 августа 2000 г. "О порядке установления размеров стипендии и социальных выплат в РФ" в связи с запросами Верховного Суда РФ и Октябрьского районного суда г. Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев").**

**На сегодняшний день такой порядок компенсации установлен законодательством о радиационных авариях применительно к нескольким радиационным катастрофам, произошедшим в прошлом, а также законодательством о чрезвычайных ситуациях (например, Закон РСФСР от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"; Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. "О социальной защите граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" (с изменениями); Федеральный закон от 10.07.2001 г. N 92-ФЗ "О специальных программах реабилитации радиационно загрязненных участках территории").**

**В целях реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью людей или их имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ), необходимо наряду с государственной помощью потерпевшим предусмотреть в гражданском законодательстве возможность возмещения вреда, причиненного в результате массовых деликтов. При этом необходимо учесть следующее: массовый деликт не является каким-то специальным деликтом в российском гражданском законодательстве, он может включать в себя специальные составы деликтов, при причинении вреда деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст. 1079 ГК РФ).**

**Соглашаясь с данной точкой зрения, ряд авторов обращают внимание и на другую сторону рассматриваемого вопроса. По их мнению, государство, давая научную и юридически обоснованную санкцию (например, заключение государственной экспертизы) на деятельность объектов, относящихся к источникам повышенной опасности, практически не несет гражданско-правовой ответственности за последствия принятого решения. Государственная экспертиза, выданная лицензия, разрешение на нормативный выброс или сброс превращается в чисто бюрократический этап со всем своим финансовым и техническим бременем для юридического лица, не гарантирующим защиту окружающей среды, имуществу и здоровью человека в случае причинения им вреда.\*(97) Для эффективного решения указанной проблемы следует установить предел ответственности эксплуатирующей организации за массовые деликты в рамках суммы финансового обеспечения (фонда), определяемой в отношении каждого объекта компетентным государственным органом. При этом субсидиарную ответственность за причинение вреда необходимо возложить на государство как на субъект, санкционирующий путем лицензирования и государственных экспертиз осуществление такой деятельности.**

**Действующее законодательство в некоторых случаях предусматривает возможность ограничения гражданской ответственности эксплуатирующей организации или привлечения к субсидиарной ответственности государства, но данные правила действуют в отношении эксплуатации лишь некоторых разновидностей экологически особо опасных объектов. Например, организация, эксплуатирующая гидротехническое сооружение должна иметь финансовое обеспечение предела ответственности, которое включает страховой полис, государственные и иные гарантии, собственные средства (ст. 17 Закона о безопасности гидротехнических сооружений). Общие условия ответственности государства за причинение вреда содержатся в законодательстве об отдельных видах особо опасных объектов. При этом можно отметить, что данные правовые положения не лишены недостатков. Например, законодательство об атомной энергетике прямо не говорит о субсидиарной ответственности государства за причиненный вред в результате эксплуатации объектов атомной энергетики: вышеуказанная ст. 57 Закона об атомной энергии содержит обязанность Правительства РФ выплатить суммы по возмещению убытков и вреда, ответственность за которые несет эксплуатирующая организация в части, превышающей установленный для данной организации предел ответственности. По нашему мнению, формулировка в законе должна быть точной и прямо указывать на субсидиарную ответственность государства. Данное утверждение продиктовано следующими причинами. Судебные акты Конституционного суда РФ, принятые в 2001-2002 гг. по делам о проверке конституционности положений нормативно-правовых актов, касающихся выплат гражданам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, содержит утверждение, что вред в результате масштабных катастроф является реально неисчисляемым и невосполнимым, а задачей государства является определить размер компенсационных выплат. Иными словами, в случае возникновения чрезвычайной ситуации, вполне возможно, что государство вновь пойдет по пути выплаты компенсационных выплат, а суды, мотивируя, что причиненный вред является реально неисчисляемым и невосполнимым, будут принимать решения об отказе в исках пострадавшим.**

**Закон о гидротехнических сооружениях (ст. 18) устанавливает, что в случае, если затраты, необходимые для возмещения вреда, причиненного в результате аварии гидротехнического сооружения, превышают сумму финансового обеспечения эксплуатирующей организации, порядок компенсации будет определяться Правительством РФ. Не исключено, что в случае крупномасштабной аварии речь пойдет не о гражданско-правовом возмещении вреда, а о выплатах в рамках социального законодательства.**

**Статья 80. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды**

**1. Действующее законодательство предусматривает возможность ограничить, приостановить или прекратить деятельность лиц, осуществляемую с нарушением требований экологического законодательства в административном и гражданско-правовом порядке. Эти два способа, направленных на недопущение причинения вреда в будущем и совершения новых правонарушений можно именовать административно-правовым и гражданско-правовым запретами на осуществления опасной деятельности.**

**2. Административно-правовой запрет по своей сути является административно-предупредительной мерой, которая направлена на превенцию правонарушений, предупреждение противоправных действий и их отрицательных последствий в сфере предотвращение возможности наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.**

**Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.**

**Административно-правовой запрет в соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ может применяться в случае угрозы причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Административное приостановление деятельности может быть назначено только по решению суда и только в том случае, если такой вид наказания предусмотрен статьями особенной части КоАП РФ. В отношении правонарушителей, привлекаемых к административной ответственности за экологические проступки может применяться мера наказания, заключающаяся в административном приостановлении деятельности. Такая мера может применяться только по решению суда на общий срок до 90 суток. Судья может приостановить деятельность организации или предпринимателя, только если существуют одновременно несколько обстоятельств: Первое обстоятельство - это последствия, которые могут наступить, если не приостановить деятельность. Прежде всего, это угроза жизни или здоровью людей, также это может быть техногенная катастрофа, причинение существенного вреда окружающей среде. Второе обстоятельство - за совершенное нарушение полагается наказание в виде именно административного приостановления деятельности. И третье обстоятельство - тяжесть наказания. Судья вправе приостановить деятельность, если сочтет, что менее строгий вид наказания (например, штраф) не предотвратит повторное нарушение.**

**На основании ходатайства лица, которому назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, суд вправе досрочно прекратить исполнение наказания, если будет установлено, что устранены обстоятельства, являющиеся основанием для его назначения.**

**3. Подобно административному порядку приостановления хозяйственной деятельности, гражданско-правовой запрет устанавливается также по решению суда или арбитражного суда. В юридической науке существует целое направление по выработке эффективных механизмов привлечения к ответственности, когда субъект ориентировался бы на само недопущение правонарушений, старался обеспечить "ответственность за порядок", а не отвечал бы "за беспорядок". Ответственность за будущее, когда поведение исходно направлено на недопущение правонарушений, традиционно именуется перспективной (позитивной) и в известном смысле противостоит обычной юридической ответственности, именуемой ретроспективной (то есть ответственности за прошлое, за совершенное). При этом позитивная ответственность не является разновидностью правовой (юридической) ответственности.**

**Несмотря на такое устоявшееся в правовой науке мнение, российское гражданское законодательство имеет тенденцию правового закрепления привлечения субъектов к позитивной ответственности, по крайней мере, в настоящее время существуют примеры схожих правовых явлений. Речь идет, прежде всего, о ст. 1065 ГК РФ "Опасность причинения вреда в будущем", которая может быть положена в основу исков о запрещении опасной деятельности, то есть когда вред фактически еще не причинен, а последствия для его потенциального причинителя уже могут наступить.**

**Гражданско-правовое запрещение деятельности, создающей опасность причинения вреда, отличается от административного пути правовой борьбы за свои права. Яркими и характерными чертами, выделяющими этот способ защиты, являются его направленность на ограждение прав субъектов от посягательств в будущем и относительная свобода запрета, что не обязательно должно быть связанно с нормативным запретом. Природа мер, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 1065 ГК РФ и, на первый взгляд, сходных, является различной. Меры в виде приостановления и прекращения деятельности, причиняющей вред или угрожающей новым вредом, следовало бы отнести к мерам ответственности, а меры по запрещению деятельности, которая может создать опасность причинения вреда, - к мерам защиты права, которое еще не нарушено, но может быть нарушено осуществлением такой деятельности.**

**В качестве особенности реализации положений ст. 1065 ГК РФ можно отметить отсутствие необходимости доказывания размера и денежной стоимости предполагаемого в будущем вреда, поскольку рассматриваемая статья не ограничивается исключительно регламентацией запрещения деятельности, которая причиняет исключительно имущественный вред.**

**Статья 1065 ГК РФ по нашему мнению, является важным инструментом гражданско-правовой борьбы за соблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. Данное утверждение основано на том, что ст. 1065 ГК РФ не ограничивается исключительно регламентацией запрещения деятельности, которая причиняет имущественный вред, следовательно, необходимость доказывания размера и денежной стоимости предполагаемого в будущем вреда, отсутствует.**

**С другой стороны, при рассмотрении положений статьи 1065 ГК необходимо отметить определенные проблемы правоприменения: эксплуатирующим экологически опасные объекты организациям нечасто запрещают заниматься опасными видами деятельности по судебному решению. Основная трудность состоит в том, что владельцы источников повышенной опасности осуществляют свою деятельность на основе общего разрешения закона заниматься ею. Можно ли, руководствуясь ст. 1065 ГК РФ, запретить, например, деятельность по эксплуатации экологически опасного объекта? Такая деятельность, хотя и разрешена законом и на ее осуществление выдана лицензия, по самой своей сути изначально создает опасность причинения вреда в будущем. Очевидно, на поставленный вопрос должен быть получен отрицательный ответ, но лишь в том случае, если все лицензионные требования соблюдаются эксплуатирующей организацией и при эксплуатации не превышаются предельно допустимые антропогенные нагрузки на человека и окружающую среду. В противном случае пришлось бы признать, что закон вместо стимулирования общественного прогресса создает предпосылки для возврата в каменный век. Суд не вправе удовлетворять такой иск потенциального пострадавшего, поскольку это будет противоречить общему разрешению закона заниматься особо опасной деятельностью.**

**В случае эксплуатации экологически опасного объекта с нарушением условий выданных эксплуатирующей организации разрешений, лицензий, в том числе, превышение лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, размещения опасных отходов, несоблюдения требований промышленной безопасности, риск причинения вреда в будущем возрастает: угроза из потенциальной превращается в реальную. Именно в данном случае, исходя из положений действующего гражданского и экологического законодательства, может быть применима ст. 1065 ГК РФ о запрещении причинения вреда в будущем. Судебная практика иногда идет по ложному пути.**

**Так, в постановлении кассационной инстанции ВАС Восточно-Сибирского округа утверждалось, что загрязнение окружающей среды не считается нарушением природоохранного законодательства, и должно рассматриваться как разрешенное (лицензированное) причинение вреда, за которое устанавливаются платежи. При этом суд не усматривает разницы между разрешенным загрязнением и сверхнормативным. Об этом говорит тот факт, что в кассационной инстанции суд оставил без изменения решение об отказе в иске Государственного комитета по охране окружающей среды к ОАО "Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат" о прекращении экологически вредной деятельности и постановление апелляционной инстанции по данному делу. Между тем, в постановлении судом отражено, что исходя из материалов дела, ответчиком в процессе производственной деятельности допускаются выбросы в атмосферу и сбросы в озеро Байкал вредных веществ в количествах, превышающих пределы допустимых, за что к нему неоднократно были применены меры ответственности за нарушение законодательства.\*(98) Подобный пример свидетельствует о неправильном применении судом норм материального права. Факт причинения вреда, в связи с превышением предельно допустимых выбросов и сбросов свидетельствует о реальности угрозы причинения вреда в будущем, что должно служить достаточным основанием для запрещения деятельности, создающей такую опасность.**

**В последние годы судами чаще стала применяться рассматриваемая нами статья. И принятые решения свидетельствуют, что суды все чаще поддерживают позиции истцов, которые настаивают на прекращении особо опасной деятельности. Так, решением Арбитражного суда Ярославской области, оставленным в силе постановлением кассационной инстанции, суд, руководствуясь ст. 1065 ГК РФ обязал ответчика - ОАО "Ярэнерго" ликвидировать гидротехническое сооружение - дамбу, эксплуатация которой негативно повлияла на собственность экспериментального рыбопитомника "Нептун": произошло понижение уровня воды в прудах рыбопитомника, что повлекло массовую гибель икры, малька и молоди ценных промысловых рыб.\*(99)**

**Одним из показательных процессов в сфере применения гражданско-правового запрета является дело по иску общественной организации "Правосознание" и Челябинского городского эколого-просветительского движения "Движение за ядерную безопасность" к Государственному унитарному производственному объединению "Маяк" о запрещении эксплуатации водоемов-хранилищ жидких радиоактивных отходов, прекращении сброса радиоактивных отходов в озеро Карачай и другие водоемы. Определением суда производство по делу прекращено: суд первой инстанции сделал вывод о том, что спор не является экономическим, поскольку имущественных требований истцом не заявлено. Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа данное определение было отменено, дело передано на новое рассмотрение и исковые требования были удовлетворены (Постановление ФАС Уральского округа от 4 января 2001 г. N Ф09-1975/2000ГК).**

**В данном случае позиция кассационного суда является верной. Споры между организациями по искам о предупреждении причинения вреда вытекают из норм гражданского законодательства. В соответствии со ст. 2 ГК РФ, предметом регулирования гражданского законодательства являются договорные и иные обязательства, в том числе обязательства вследствие причинения вреда, имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Следовательно эти споры имеют экономический характер, и в соответствии со ст. 27 АПК РФ должны разрешаться арбитражными судами.**

**По некоторым делам на одном и том же основании разные суды принимали решение, как о приостановлении деятельности, так и об ее прекращении (запрете). Так, решениями судов по трем делам деятельность по природопользованию, осуществляемая без соответствующей лицензии (разрешения) была приостановлена, по девяти по аналогичному основанию прекращена (запрещена). Например, решением Прокопьевского районного суда от 8 ноября 2007 г. удовлетворен иск Новокузнецкой межрайонной природоохранной прокуратуры в интересах неопределенного круга лиц к ООО "Разрез Таллинский - Западный" о прекращении экологически вредной деятельности по собору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению опасных отходов, осуществляемой в отсутствие лицензии и лимитов на их размещение. Согласно сведениям статистической отчетности формы 2-ТП (отходы) за 2006 год предприятием ООО "Разрез Талдинский-Западный" было размещено 9,624 т опасных отходов, хотя лицензия на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению опасных отходов на предприятии отсутствует. Доводы представителя ответчика о том, что лицензия на деятельность по обращению с опасными отходами в настоящее время находится в стадии получения, судом были отклонены, поскольку закон связывает возможность осуществление данной деятельности, только с наличием лицензии на такую деятельность.**

**С учетом установленных в судебном заседании обстоятельств, суд решил прекратить деятельность ООО "Разрез Галдинский-Западный" по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов до получения лицензии на право осуществления данного вида деятельности в области обращения с отходами производства.\*(100)**

**Таким образом, судебная практика показывает, что у судов нет единой точки зрения относительно того, какое суд должен принять решение (о приостановлении, прекращении или запрете) в случае осуществления лицом деятельности в отсутствие лицензии (разрешения).**

**Глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды**

**Статья 81. Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды**

**Появление таких экологических проблем, как загрязнение мирового океана, истощение озонового слоя, изменение климата, опустынивание земель, трансграничное загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов свидетельствуют о том, что проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран или регионов - они приобрели глобальный характер. Необходимость решения таких проблем предполагает объединение усилий международного сообщества. Охрана окружающей среды сегодня - это одна из таких проблем человечества, которые не могут быть решены обособленными действиями государств и неизбежно требуют международного сотрудничества, совместных усилий государств и международных организаций на локальном, региональном и мировом уровнях. Можно выделить две основных формы, в которых осуществляется международное сотрудничество государств и иных субъектов международного права по проблемам охраны окружающей среды и рационального природопользования:**

**а) договорная форма сотрудничества, выражающаяся в заключении международных договоров, направленных на решение экологических проблем.**

**б) организационная форма сотрудничества, проявляющаяся в создании и деятельности международных межправительственных экологических организаций, а также в организации международных конференций по проблемам охраны окружающей среды.**

**Основой международного сотрудничества в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды выступает международно-правовое регулирование, базирующееся на общепризнанных принципах международного права и уже сформированных и нашедших свое документальное закрепление принципах международного права окружающей среды. К числу общепризнанных принципов международного права необходимо отнести, императивные норма jus cogens, что переводится как "неоспоримое право". Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров, jus cogens - это норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Данные нормы закреплены, прежде всего, в уставе ООН, и к ним относятся принципы добросовестного выполнения международных обязательств, неприменения силы или угрозы силой, разрешения международных споров мирными средствами. Нарушение общепризнанных принципов международного права имеет свои негативные последствия. Так как они обладают высшей юридической силой по отношению к нормам международного договора, то если в момент заключения такой договор противоречит нормам jus cogens, он считается ничтожным. Данное правило применяется и к международным соглашениям в области охраны окружающей среды.**

**Международное сотрудничество по вопросам рационального природопользования и охраны окружающей среды основывается на принципах, закрепленных в международных договорах и документах так называемого "мягкого", т.е. рекомендательного права.**

**Основным принципом международного сотрудничества в экологической сфере является принцип заботы о людях и обеспечения права человека на благоприятную окружающую среду, нашедший отражение и во внутреннем праве государств. Например, в Конституции РФ право на благоприятную окружающую среду отнесено к основным правам и свободам человека, признаваемым и гарантируемым в Российской Федерации. Данный принцип был впервые закреплен на международном уровне на Стокгольмской конференции 1972 г. в качестве первого принципа основного документа конференции - Декларации. Он гласит: "человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь". В принятой на конференции по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) Декларации данный принцип звучал таким образом: "забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития; они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой".**

**К другим принципам международного природоохранного сотрудничества можно отнести следующие основополагающие начала:**

**- государства вправе использовать свои собственные ресурсы в соответствии со своей политикой в области охраны окружающей среды. Данный принцип был принят на Стокгольмской конференции 1972 г. и закреплен в Декларации принципов. Он подтверждает наличие у государств суверенитета над природными ресурсами в пределах своей территории. У такого проявления суверенитета есть и обратная сторона - государства не должны злоупотреблять своими правами таким образом, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции. Рассматриваемый принцип лежит в основе всех международных договоренностей по охране окружающей среды, поскольку меры по реализации международных обязательств принимаются, за редким исключением, самими государствами в своем внутреннем правопорядке, базируясь на принципе суверенитета. Например, ст. 3 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. гласит, что государства имеют право разрабатывать свои биологические ресурсы согласно своей экологической политике и несут ответственность за обеспечение того, чтобы такая деятельность не наносила ущерба другим субъектам. С другой стороны, принятие международных соглашений формирует основы и внутригосударственной экологической политики.**

**- природные ресурсы (воздух, вода, земля, биологическое разнообразие) должны быть сохранены на благо нынешнего и будущего поколений. Данный принцип, по сути, отражает общеправовой принцип гуманизма, и выражается в необходимости планирования деятельности человека и управления ею, в том числе, нормирования качества окружающей среды и воздействий на нее, проведение процедуры оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности, постоянных наблюдений за состоянием окружающей среды, реализации природоохранных мероприятий и программ различных уровней. Данный принцип также закреплен в Декларации принципов 1972 г.**

**- невозобновимые природные ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась их защита от истощения в будущем и чтобы выгоду от их разработки получило все человечество. В качестве примера реализации данного принципа можно привести установление в Конвенции по морскому праву 1982 г. особенностей международно-правового режима Района морского дна, под которым понимается глубоководное морское дно, расположенное за пределами национальной юрисдикции. Конвенция 1982 г. закрепляет положение, что ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права либо осуществлять их в отношении какой-либо части Района или его ресурсов. Все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну (Орган), включающий в качестве членов все государства - участники Конвенции. Ресурсы Района не подлежат отчуждению, однако полезные ископаемые, добытые в Районе, могут быть отчуждены. Район используется на благо всего человечества, независимо от географического положения государств и с учетом интересов и нужд развивающихся государств и народов. Деятельность в Районе организуется, осуществляется и контролируется Органом таким образом, чтобы способствовать здоровому развитию мировой экономики и сбалансированному росту международной торговли. Так, Орган обеспечивает справедливое распределение между государствами финансовых и других экономических выгод от деятельности в Районе.**

**- основополагающим для принятия Киотского протокола (1997 г.) к Конвенции об изменении климата стал один из базовых принципов международного права - принцип предосторожности, который гласит: "в тех случаях, когда существует угроза серьезного или непоправимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не должно быть причиной откладывания рентабельных мер, направленных на предотвращение экологической опасности". Помимо Киотского протокола, данный принцип озвучен в ряде международных соглашений, в том числе Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.,**

**- в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции в Рио-де-Жанейро (1992 г.), был закреплен важный принцип международного права окружающей среды - принцип общей, но дифференцированной ответственности государств, с учетом социальных и экономических условий стран. Данный принцип был положен в основу Конвенции об изменении климата 1992 г., в которой признается, что основную ответственность за антропогенные изменения климата несут промышленно развитые страны. В Киотском протоколе также можно проследить реализацию рассматриваемого принципа в механизме "чистого развития". Указанный механизм предусматривает осуществление проектов по сокращению выбросов парниковых газов, выполняемых на территории стран, не входящих в Приложение 1 (развивающихся стран) за счет инвестиций государств, указанных в Приложении 1, в которое включены экономически развитые страны, взявшие на себя основные обязательства по Киотскому протоколу.**

**- основой конвенций о предотвращении трансграничного загрязнения является принцип "загрязнитель платит", в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению загрязнения и ликвидации его последствий, покрываются загрязнителем. К таким международным договорам относится, например, Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. и др. Под трансграничным загрязнением понимается негативное антропогенное воздействие на человека и окружающую среду, физический источник которого находится на территории одного государства, а вредные последствия наступают на территории другого (или других) государств. Субъектами такого загрязнения являются "сторона происхождения", т.е. государство-загрязнитель и так называемые "затрагиваемые стороны", т.е. страны, на территории которых наблюдаются негативные последствия трансграничного загрязнения. Реализация принципа "загрязнитель платит" заключается в том, что, во-первых, вредное воздействие на окружающую среду является платным, а во-вторых, что основную ответственность за трансграничное загрязнение должно нести государство-загрязнитель. Особый порядок возмещения ущерба установлен международным правом в случаях загрязнения моря нефтью при эксплуатации нефтяных танкеров. Международное морское законодательство предусматривает возмещение превышения размера вреда Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, функционирующим в соответствии с Протоколом 1992 года. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 мая 2001 г. N 362 "О порядке реализации положений Протокола 1992 года об изменении Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1972 года" обязанность платить взносы в фонд возлагается на организации - получатели перевезенных морем нефти и нефтепродуктов. Таким образом, при сливе или иной утечке нефти с судна компенсация за пределами страховых сумм будет производиться из средств фонда. Иски о компенсации вреда предъявляются потерпевшим от загрязнения моря нефтью.**

**- принцип устойчивого развития, закрепленный в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В частности, в ней провозглашается, что "для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него". Строго говоря, называть устойчивое развитие принципом не совсем корректно. Скорее это направление в науке и политике, концепция дальнейшего развития общества. Впервые об устойчивом развитии заговорили в конце прошлого века. Определение устойчивого развития и основные принципы его реализации были выработаны в результате работы Комиссии по охране окружающей среды и развитию ООН, начавшей свою работу в 1987 г. и представившей основные результаты на конференции в Рио-де-Жанейро. Именно с этого момента в широкий оборот вводится термин "устойчивое развитие", понимаемое как "модель движения вперед, при которой достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения будущих поколений такой возможности", иными словами, основной идеей устойчивого развития является сбалансированное экономическое развитие, осуществляемое без причинения ущерба окружающей среде. Основной задачей государств на пути достижения устойчивого развития является интеграция экономических, социальных, экологических целей в последовательную стратегию, защищающую необходимые интересы каждого параметра (аспекта). В Российской Федерации идеи устойчивого развития нашли воплощение в ряде нормативно-правовых актов, например, в Указе Президента РФ от 4 февраля 1994 г. N 236 "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития", Указе Президента РФ от 20 мая 2009 г. N 579 "О комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России", ГрадК РФ и ряде других нормативных актов.**

**- во Всемирной хартии природы 1982 г., одобренной Генеральной ассамблеей ООН содержится принцип о необходимости воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе. В соответствии с данным принципом все государства должны идентифицировать и оценивать вещества, технологии, производство и категории активности, которые влияют или могут влиять существенным образом на окружающую среду. Деятельность человека, способная оказать вредное воздействие на природу должна контролироваться, при этом следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других вредных последствий для природы. В качестве предварительного этапа осуществления хозяйственной деятельности, таящей в себе повышенную опасность для окружающей среды, должен предшествовать глубокий анализ и оценка ее возможных последствий, а лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе. В случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься. Данный принцип был положен в основу Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г., предусматривающей сложную процедуру ОВОС с участием общественности "затрагиваемых сторон", т.е. государств, на окружающей среде которых могут негативно отразиться последствия планируемой хозяйственной деятельности. В соответствии со ст. 5 Конвенции стороны могут проводить консультации для "определения возможных альтернатив планируемой деятельности, включая альтернативу непринятия никаких действий, и возможных мер по уменьшению значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности и мониторингу последствий осуществления таких мер за счет средств Стороны происхождения". Рассматриваемый международный договор не был ратифицирован Россией, вероятно, по причине значительных финансовых затрат, связанных с его реализацией.**

**- важным принципом, положенным в основу всех без исключения международных соглашений по охране окружающей среды, является принцип международно-правовой ответственности, в соответствии с которым государство несет политическую или материальную (гражданско-правовую) ответственность в рамках своих обязательств. Особенностями реализации этого принципа является возмещение вреда, причиненного в результате масштабных техногенных, в первую очередь, ядерных аварий. В основу Конвенции о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды 1993 г. и Конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г. положен порядок привлечения ответственности, согласно которому "оператор" - физическое или юридическое лицо, осуществляющее особо опасную деятельность, возмещает вред, причиненный в результате такой деятельности по правилам, предусмотренным международным и внутригосударственным законодательством, при этом общим требованием для рассматриваемых конвенций является безвиновная ответственность оператора. В отношении ядерного ущерба каждое государство само определяет предел ответственности оператора, при том лишь условии, что он не может быть ниже установленного минимального размера (около 55 млн долл. США), за пределами которого обязательства по возмещению вреда ложатся на государство. Что касается абсолютной ответственности оператора за ядерный инцидент, то это - один из основных принципов ответственности за ядерный ущерб, установившийся как в национальных правовых системах, так и международном праве, позволяющий упростить и ускорить процесс получения компенсации пострадавшим от ядерного инцидента.**

**В настоящее время можно говорить об усилении роли международного сотрудничества по вопросам охраны природы, результатами которого стали заключенные международные договоры, а также появление новых международных межправительственных и неправительственных экологических организаций. Данные обстоятельства могут служить доказательством формирования новой отрасли права - международного права окружающей среды.**

**О международных договорах, посвященных проблематике рационального природопользования и охраны окружающей среды см. подробнее комментарий ст. 82. Определенной особенностью международного сотрудничества в области охраны окружающей среды является рост количества международных неправительственных организаций, не являющихся классическими субъектами международного права, но активно участвующих в международных отношениях. К таким организациям относятся, прежде всего, Всемирный фонд дикой природы, Гринпис, Всемирный фонд охраны животных, Международный союз охраны природы и многие другие. Значимость деятельности таких организаций огромна, так как они привлекают внимание общественности, государств и всего международного сообщества к наиболее острым проблемам охраны природы, и стимулируют деятельность государств и международных межправительственных организаций в этой сфере.**

**Статья 82. Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды**

**1. Комментируемая статья регулирует порядок применения международных договоров в области охраны окружающей среды в нашей стране. Тем не менее, круг источников международного права окружающей среды несколько шире и не ограничен лишь международными договорами.**

**Международное право содержит перечень своих источников в ст. 38 Статута Международного Суда справедливости ООН 1945 г. В соответствии с этой статьей, основными источниками международного права являются:**

**- двусторонние и международные договоры;**

**- международный обычай как подтверждение общей практики, принятый в качестве закона;**

**- общие принципы права, признаваемые государствами.**

**Рассматриваемая статья Статута признает в качестве вспомогательных элементов основных принципов права международные судебные решения и доктрины. Хотя положения Статута применяются только Международным судом ООН, они все же представляют собой основной перечень правил и процедур, который в обязательном порядке принимается во внимание в процессе правотворческой деятельности государств.**

**В настоящее время перечень источников права, перечисленный в Статуте, несколько "устарел" и уже не отражает международную практику. Например, в нем не упоминаются акты международных межправительственных организаций, которые тоже в отдельных случаях наделены правом принимать обязательные для государств решения.**

**Особенностью международного права окружающей среды (МПОС) является наличие большого количества рекомендательных актов - хартий, деклараций и других документов, принимаемых на международных конференциях, конгрессах, совещаниях, либо международными организациями, которые не являются источниками международного права по формальному признаку - отсутствию обязательности их исполнения. При этом иностранными исследователями в области международного права окружающей среды, рассматриваемые нормативные акты отнесены к источникам МПОС.**

**Так, известный французский специалист в области международного права окружающей среды А. Кисс поделил все источники данной отрасли права на две большие категории:**

**- источники "твердого", обязательного права, к которым А. Кисс отнес все виды источников, перечисленных в ст. 38 Статута Международного суда ООН, а также иные международно-правовые акты, имеющие обязательный характер и образующие право в подлинном смысле этого слова.**

**- источники "мягкого", т.е. рекомендательного права, не предназначенные для прямого воздействия на поведение членов международного сообщества, но обладающие огромным авторитетом, так как приняты на высоком международном уровне и нередко одобрены такими межправительственными организациями как ООН. Таким образом, необходимо признать, что значение источников "мягкого" права велико, так как они оказывают влияние на международные отношения своей квазиправовой сущностью.\*(101)**

**Примерами источников "мягкого" права являются такие документы как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Стокгольмская декларация по окружающей человека среде 1972 г., Всемирная хартия охраны природы, 1982 г., Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г. и другие. Как правило, содержащиеся в таких международно-правовых актах принципы и нормы используются в дальнейшем государствами в качестве исходных положений международных договоров, являющихся источниками права в подлинном смысле этого слова. Несмотря на регулирование отношений в области МПОС не только международными договорами, но и международными обычаями и общепризнанными принципами права, нельзя не признать, что основным источником международного права окружающей среды является все-таки международный договор. Такие договоры обладают особыми чертами, присущими только международным соглашениям в области охраны окружающей среды, к которым можно отнести следующие:**

**а) создание специального международного контрольного механизма для проверки исполнения обязательств государствами. В частности, положениями конвенций определяются органы, которые наделены контрольными надгосударственными полномочиями. В качестве таких органов могут выступать уже существующие международные межправительственные или неправительственные организации. Например, Международный союз охраны природы - международная неправительственная организация является органом, осуществляемым контрольные функции по исполнению положений Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц 1971 г. Другими способами определения субъектов, выполняющих контрольные функции, является возложения таких полномочий на одно из государств-участников конвенции, либо создание специальных международных контрольных органов. Международный контрольный механизм включает в себя также и мероприятия, которые контролирующие органы, или сами государства при выполнении своих обязательств, вправе осуществлять, например, осуществление проверок, инспекций, досмотров различных объектов, проверка документов.**

**б) упрощенная процедура для внесения изменений в международные договоры. В ряде случаев договоры по охране окружающей среды принимаются по новым, до конца не изученным вопросам. Поэтому при появлении новых обстоятельств необходимо, чтобы процедура внесения поправок была очень гибкой для изменений договора в максимально короткие сроки.**

**в) усиление национальных мер по защите окружающей среды, предпринимаемыми странами-участницами. Большинство международных договоров по охране окружающей среды и отдельных ее компонентов реализуются каждой стороной такого договора на внутригосударственном уровне. При этом при ратификации конвенции или ином способе имплементации ее норм неизбежно меняется законодательство или политика государства в области, являющейся предметом регулирования международного договора.**

**г) использование так называемых "рамочных" соглашений, не накладывающих на государство никаких серьезных обязательств. После их принятия сторонами конвенции подписываются дополнительные протоколы, в которых и содержатся обязательства государств по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду (см. подробнее комментарий ст. 54).**

**д) взаимодействие или отсылка к положениям других договоров об окружающей среде. Например, в преамбуле Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. говорится, что ее положения основываются на "Согласованных мерах по охране фауны и флоры в Антарктике", принятых в соответствии с Договором об Антарктике 1959 г.**

**Кроме указанных черт международных договоров в области охраны окружающей среды, их принципиальными особенностями от других международных соглашений, являются направленность и объект регулирования. Все международные соглашения - источники МПОС так или иначе направлены предотвращение негативного воздействия следующих факторов:**

**- недопущение нерационального потребления природных ресурсов и уничтожения отдельных природных компонентов. К соглашениям, имеющим такую направленность относятся, например, Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Соглашение об охране малых китов Балтийского и Северного морей 1992 г., Конвенция по сохранению живых ресурсов Юго-Восточной Атлантики 1969 г., Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе 1979 г. и т.д.**

**- охрана окружающей среды от трансграничного загрязнения. Примерами таких договоров могут служить Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.**

**- предотвращение вооруженных конфликтов с использованием экологически опасных видов вооружений, запрещение ядерных испытаний и накапливания опасных видов вооружений. К таким международным документам относятся, например, Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Юго-Восточной Азии 1995 г., Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г., Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г.**

**Объектами международно-правовой охраны могут служить как окружающая среда в целом, так и отдельные ее компоненты, которые, в зависимости от их международно-правового режима можно условно подразделить на следующие категории:**

**- универсальные природные ресурсы, находящиеся за пределами национальной юрисдикции, правовой режим которых определяется исключительно международным правом (например, район открытого моря);**

**- "разделяемые" природные ресурсы - природные компоненты, расположенные на территории двух и более государств, правовой режим которых определяется как международными соглашениями, так и внутригосударственным правом (такими компонентами являются международные реки, мигрирующие виды диких животных, месторождения полезных ископаемых);**

**- внутригосударственные природные ресурсы, расположенные в территориальных пределах одного государства (леса, животный мир, недра и т.п.).**

**Вопрос об отнесении атмосферного воздуха к одной из вышеуказанных категорий вызвал споры в теории и на практике. По мнению ЮНЕП - Программы ООН по охране окружающей среды, воздух в силу своих химических и физических свойств не может являться внутригосударственным природным ресурсом, и, таким образом, за ним должен быть закреплен статус разделяемого природного компонента. Данное заявление не бесспорно: находясь над территорией открытого моря или Антарктиды, правовой режим атмосферного воздуха больше тяготеет к режиму универсальных природных ресурсов, так как в отношении его охраны не действует национальная юрисдикция.**

**В международном праве окружающей среды имеется еще одна категория объектов охраны - так называемое "общее наследие человечества". К таким природным компонентам могут быть отнесены объекты природы, изучить которые на сегодняшнем этапе развития цивилизации не представляется возможным и поэтому воздействие человека на них должно быть строго дозировано в целях сохранения таких объектов на благо будущих поколений. В настоящее время общим наследием человечества можно считать космическое пространство, Антарктиду и глубоководное морское дно.**

**Особенности правового режима объектов общего наследия человечества можно проследить на примере Района морского дна, т.е. глубоководного дна морей и океанов, находящегося за пределами национальной юрисдикции. Конвенция 1982 г. провозгласила Район морского дна общим наследием человечества, основные черты международно-правового режима которого и составляют содержание рассматриваемого понятия. К таким особенностям в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. относятся:**

**- район общего наследия человечества не подлежит какому бы то ни было присвоению какими бы то ни было субъектами международного права, юридически или физическими лицам;**

**- разработка минеральных ресурсов этого района государствами, юридическими или физическими лицами может происходить только по контракту с международным органом, который вправе также сам производить такую разработку;**

**- деятельность в районе общего наследия человечества осуществляется на благо всего человечества, с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран;**

**- государства обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность в данном районе, а также деятельность их юридических и физических лиц осуществлялась в соответствии с конвенцией;**

**- при освоении ресурсов морского дна должны приниматься меры для обеспечения эффективной защиты морской среды.**

**Таким образом, объекты, признанные на международном уровне общим наследием человечества подлежат особой охране.**

**2. Часть первая комментируемой статьи содержит правило о непосредственном применении международных договоров РФ в области охраны окружающей среды. Для такого применения необходимо выражение согласия Российской Федерацией на обязательность международного договора. В Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" выражение такого согласия в нашей стране возможно путем ратификации, утверждения, принятия и присоединения и другими способами, перечисленными в ст. 6 закона. Субъект РФ или муниципальное образование не вправе заключать международные договоры: в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, ст. 3 Закона о международных договорах РФ, их заключение относится к исключительному федеральному ведению.**

**Закон о международных договорах РФ содержит классификацию таких договоров в зависимости от того, кем и от чьего имени он заключен. Соглашения, заключенные от имени Российской Федерации с иностранными государствами или межправительственными организациями именуются межгосударственными договорами, от имени Правительства РФ - межправительственными договорами, от имени федеральных органов исполнительной власти - договорами межведомственного характера. В некоторых случаях, например, если это прямо указано в международном договоре, является обязательным принятие соответствующего нормативно-правового акта в целях осуществления положений международного договора, т.е. данный договор самоисполнимым не является. Как показывает практика, такие договоры связаны с необходимостью применения внутригосударственных процедур, чаще всего, по выдаче разрешений, сертификатов, создания специальных органов в т.п.**

**Например, ст. 4 Международной конвенции по защите растений 1951 г. обязывает стран-участниц создать официальную организацию по защите растений с полномочиями обследовать растения на корню, обследовать грузы с растениями и растительными продуктами, проводить их дезинфекцию, выдавать фитосанитарные удостоверения. Кроме того, ст. 6 данной конвенции определяет порядок ограничения импорта растений и растительных продуктов, что должно получить отражение во внутреннем законодательстве государств.**

**Другим международным договором, накладывающим на государства обязательства по внесению изменений в свое законодательство, является Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) 1973 г. Во-первых, государства должны определить, какие органы государственной власти и научные учреждения будут выполнять функции административного органа и научного компетентного органа или создать таковые. Во-вторых, Конвенция определяет сложный порядок импорта, экспорта и интродукции из моря животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, сопровождающийся выдачей специальных документов: сертификата на реэкспорт, разрешений на экспорт и импорт, и в праве стран-участниц это должно получить закрепление.**

**В-третьих, Стороны должны принять меры для того, чтобы воплотить положения Конвенции в жизнь, в том числе запретить торговлю определенными видами животных, если это нарушает Конвенцию. Для этого во внутригосударственном законодательстве необходимо принимать следующие меры: сделать уголовно наказуемой торговлю и обладание такими охраняемыми видами животных; обеспечить конфискацию или возврат государству таких охраняемых видов животных.**

**В некоторых случаях для реализации положений международного договора не достаточно лишь внесения изменений в действующие федеральные законы или принятие подзаконных актов, а требуется принятие целого блока нормативно-правовых актов, регулирующих принципиально новые общественные отношения. Таким примером является Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. После ее подписания от имени Российской Федерации стали разрабатываться принципы и порядок реализации положений Конвенции в России, нашедшие отражение в Федеральном законе от 2 мая 1997 г. N 76-ФЗ "Об уничтожении химического оружия", Федеральной целевой программе "Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации", утв. Постановлением Правительства РФ от 21 марта 1996 г. N 305 и многих других нормативно-правовых актах.**

**Глава XVI. Заключительные положения**

**Статья 83. Вступление в силу настоящего Федерального закона**

**Комментируемый Закон вступил в силу со дня его официального опубликования. Порядок опубликования и вступления законов в силу регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". Согласно данному Закону на территории России применяются только те федеральные законы, которые были официально опубликованы. В соответствии со ст. 4 данного Закона, официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации". Федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ.**

**Они вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самим федеральным законом не установлен иной порядок его вступления в силу.**

**Текст комментируемого закона опубликован в "Российской газете" от 12 января 2002 г. N 6, в "Парламентской газете" от 12 января 2002 г. N 9, в Собрании законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133. С 2002 года в него неоднократно вносились изменения и дополнения.**

**Статья 84. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом**

**Данная статья устанавливает, что с момента вступления в силу комментируемого Закона на территории Российской Федерации не применяются указанные нормативные акты. Кроме того, Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации поручается провести необходимую работу в отношении приведения своих нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом.ные положения**

Статья 83. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментируемый Закон вступил в силу со дня его официального опубликования. Порядок опубликования и вступления законов в силу регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". Согласно данному Закону на территории России применяются только те федеральные законы, которые были официально опубликованы. В соответствии со ст. 4 данного Закона, официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации". Федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ.

Они вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самим федеральным законом не установлен иной порядок его вступления в силу.

Текст комментируемого закона опубликован в "Российской газете" от 12 января 2002 г. N 6, в "Парламентской газете" от 12 января 2002 г. N 9, в Собрании законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133. С 2002 года в него неоднократно вносились изменения и дополнения.

Статья 84. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Данная статья устанавливает, что с момента вступления в силу комментируемого Закона на территории Российской Федерации не применяются указанные нормативные акты. Кроме того, Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации поручается провести необходимую работу в отношении приведения своих нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом.